



Liikenne- ja
viestintäministeriö

Osoiterekisterin avoimuus

Työryhmän raportti (osa II)

Liikenne- ja viestintäministeriön

visio

Hyvinvointia ja kilpailukykyä hyvillä yhteyksillä

toiminta-ajatus

Liikenne- ja viestintäministeriö edistää väestön hyvinvointia ja elinkeinoelämän kilpailukykyä. Huolehdimme toimivista, turvallisista ja edullisista yhteyksistä.

arvot

Rohkeus

Oikeudenmukaisuus

Yhteistyö



Liikenne- ja viestintäministeriö

Julkaisun päivämäärä
30.5.2013

Julkaisun nimi

Osoiterekisterin avoimuus – työryhmän raportti (osa II)

Tekijät

Liikenne- ja viestintäministeriön työryhmä, pj. Olli-Pekka Rantala

Toimeksiantaja ja asettamispäivämäärä

Liikenne- ja viestintäministeriö 28.5.2012

Julkaisusarjan nimi ja numero

Liikenne- ja viestintäministeriön
julkaisuja 18/2013

ISSN (verkkojulkaisu) 1795-4045
ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-243-349-7
URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-349-7>
HARE-numero

Asiasanat

Posti, osoiterekisteri, väestötietojärjestelmä, avoin tieto, avoimuus

Yhteyshenkilö

Olli-Pekka Rantala, puh. 029 534 2585

Muut tiedot

Tiivistelmä

Työryhmän loppuraportissa tuli selvittää, kuinka osoiterekisterien avoimuutta voidaan parantaa siten, että osoiterekisterien tietokantoja voitaisiin hyödyntää esimerkiksi uusia palveluja ja toimintoja kehitettäessä. Lisäksi työryhmän tuli tehdä ehdotuksia osoiterekisterin avoimuuden parantamiseksi ja niihin liittyvistä lainsäädäntö- ja muista tarvittavista toimista. Työryhmä tukee Väestörekisterikeskuksen aikomusta avata rakennusten osoite- ja koordinaattitiedot avoimeksi dataksi.

Osoiterekistereihin liittyen työryhmä ehdottaa ensiksikin tiedon saatavuuden parantamiseksi postilakia muutettavaksi siten, että Itella voisi luovuttaa yhteisöjen osoitetietoja rajattomasti niitä haluaville tahoille. Toiseksi työryhmä ehdottaa postilakia muutettavaksi siten, että huoneistotasoista osoitetietoa voitaisiin luovuttaa postiyriyten lisäksi muille osoitteellista jakelutoimintaa harjoittaville yrityksille jakelutoimintaa varten.

Kolmanneksi työryhmän mukaan postin osoiterekisteritietojen kaupallisen luovutuksen laajentamista markkinointi-, mainonta- ja tutkimustarkoituksiin tulisi arvioida postilakiin tehtävien muiden muutosten yhteydessä. Neljänneksi työryhmä katsoo, että osoiterekisteritietojen saatavuuden parantamiseksi ns. 10-vuotissääntö poistettaisiin postilaista.

Lisäksi työryhmä ehdottaa osoiterekisteritietojen luovutusta koskevan lainsäädännön muuttamista siten, että postiyriyten velvoite luovuttaa tietoja kustannussuuntautuneeseen hintaan poistuisi ja se korvattaisiin korvauksella, joka kattaisi tiedon luovutuksesta aiheutuneet kustannukset ja kohtuullisen tuoton.

Publiceringsdatum
30.5.2013

Publikation

Öppenheten i adressregistret – arbetsgruppens rapport (del II)

Författare

Kommunikationsministeriets arbetsgrupp, ordförande Olli-Pekka Rantala

Tillsatt av och datum

Kommunikationsministeriet 28.5.2012

Publikationsseriens namn och nummer

Kommunikationsministeriets
publikationer 18/2013

ISSN (webbpublikation) 1795-4045
ISBN (webbpublikation) 978-952-243-349-7
URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-349-7>
HARE-nummer

Ämnesord

Post, adressregister, befolkningsdatasystem, öppna data, öppenhet

Kontaktperson

Olli-Pekka Rantala, tfn 029 534 2585

Rapportens språk

Finska

Övriga uppgifter

Sammandrag

I sin slutrapport redogör arbetsgruppen för hur öppenheten i adressregistren kan ökas så att databaserna i dem kan utnyttjas t.ex. för att ta fram nya tjänster och funktioner. Arbetsgruppen föreslår också ändringar i lagstiftningen och andra åtgärder som behövs för att nå det ovan nämnda målet. Arbetsgruppen understöder Befolkningsregistercentralens planer på att göra byggnadernas adress- och koordinatuppgifter i befolkningsdatasystemet allmänt tillgängliga i form av öppna data.

I fråga om adressregistren föreslår arbetsgruppen följande:

- 1) att postlagen ändras i avsikt att förbättra tillgången till information så att Itella utan begränsning ska kunna lämna ut sammanslutningars adressuppgifter till dem så begär dem,
- 2) att postlagen ändras så att bostadsspecifika adressuppgifter ska kunna lämnas ut förutom till postföretag också till andra företag som bedriver adresserad utdelning,
- 3) att man i samband med att postlagen ändras granskar möjligheterna att utvidga utlämnandet av postens adressregisteruppgifter i kommersiellt syfte för marknadsföring, reklam och forskning,
- 4) att den s.k. 10-årsregeln i postlagen upphävs för att förbättra tillgången till adressregisteruppgifter.

Dessutom föreslår arbetsgruppen att den lagstiftning som gäller utlämning av adressregisteruppgifter ändras så att postföretagens skyldighet att lämna ut uppgifter till ett kostnadsorienterat pris slopas och kompenseras med en ersättning som täcker kostnaderna för att lämna ut information och en rimlig avkastning.

Date
30 May 2013

Title of publication

Openness of address registers – working group report (part II)

Author(s)

Working group of the Ministry of Transport and Communications, chaired by Mr Olli-Pekka Rantala

Commissioned by, date

Ministry of Transport and Communications, 28 May 2012

Publication series and number

Publications of the Ministry of
Transport and Communications
18/2013

ISSN (online) 1795-4045
ISBN (online) 978-952-243-349-7
URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-349-7>
Reference number

Keywords

post, address register, population register system, open data, openness

Contact person

Mr Olli-Pekka Rantala, tel. 029 534 2585

Language of the report

Finnish

Other information

Abstract

The task of the working group was to examine how the openness of address registers could be improved so as to allow the utilisation of the databases in the development of new services and applications. In addition, the group was to put forward proposals on the associated legislative amendments and other measures necessary to reach the above goal. The working group supports the Population Register Centre's project aiming to make the address information and coordinates of buildings publicly available as open data.

As far as address registers are concerned, the group proposes that the availability of information be improved by amending the Postal Act (415/2011) so that Itella could pass on the address information of corporations to anyone requesting such information. The working group further proposes that the Postal Act be amended to allow the supply of apartment-specific address information to not only postal undertakings, but also to other businesses engaged in the delivery of addressed items.

According to the working group, steps should be taken to evaluate, in conjunction with other amendments to the Postal Act, whether the commercial provision of address register information could be extended to include marketing, advertising and research purposes. The working group takes the view that the so-called ten-year rule of the Postal Act should be abolished in an effort to improve the availability of address register data.

Finally, the working group proposes that the current obligation of postal undertakings to provide information at a cost-oriented price would be abolished. This provision would be replaced by a fee which would cover the expenses resulting from the supply of information.

Liikenne ja viestintäministeriölle

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 28.5.2012 työryhmän selvittämään, kuinka postinumerojärjestelmän ja osoiterekisterin avoimuutta voidaan parantaa siten, että järjestelmiä koskevia tietokantoja voitaisiin hyödyntää esimerkiksi uusia palveluja ja toimintoja kehitettäessä. Työryhmän toimeksianto pohjautuu pääministeri Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa tekemään linjaukseen, jonka mukaan julkisin varoin tuotettuja tietovarantoja tulisi avata kansalaisten ja yritysten käyttöön.

Työryhmän ensimmäinen raportti käsitteli postinumerojärjestelmää ja työryhmän toinen raportti keskittyy erityisesti postiyritysten osoiterekisterien tarkasteluun. Käytännössä rekistereitä hyödyntävät esimerkiksi logistiikkayritykset, sanoma- ja aikakauslehtitalot ja julkinen hallinto. Konkreettisimmillaan esimerkiksi Hätäkeskuslaitokselle osoiterekisterien ajantasaisuus sekä hyvä käytettävyyys on ensiarvoisen tärkeää.

Työryhmän raportissa tuodaan esille toimia, joilla pyritään parantamaan osoiterekisterien saatavuutta ja käytettävyyttä. Toimien avulla voidaan edistää muun muassa uusien innovaatioiden syntymistä sekä tutkimuksen ja yritystoiminnan kehittymistä.

Työryhmä luovuttaa kunnioittaen loppuraporttinsa liikenne- ja viestintäministeriölle.

Helsingissä 30. päivänä toukokuuta 2013



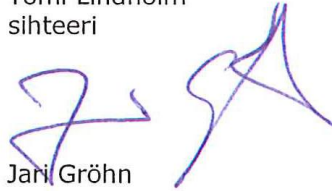
Olli-Pekka Rantala
puheenjohtaja



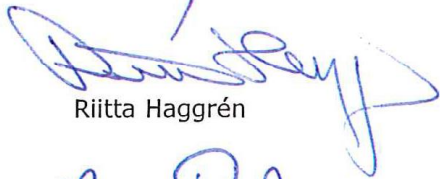
Tomi Lindholm
sihteeri



Ari Ahonen



Jari Gröhn



Riitta Haggrén



Elina Normo



Harri Rasilainen



Taru Rastas



Päivi Rokkanen



Elina Thorström

Sisällysluettelo

Käsitteistö

1.	Tausta ja tavoitteet	5
2.	Osoiterekisterijärjestelmät Suomessa.....	6
3.	Nykyinen lainsäädäntö	8
3.1	Osoiterekisterin ja väestötietojärjestelmän sääntelyn tausta	8
3.2	Osoiterekisterin ja väestötietojärjestelmän ylläpito	10
3.3	Osoiterekisterin ja väestötietojärjestelmän tietosisältö	11
3.4	Osoiterekisterin ja väestötietojärjestelmän käyttötarkoitus	11
3.5	Osoiterekisterin ja väestötietojärjestelmän luovutusvelvollisuus ja luovutuskielet	12
4.	Kansainvälinen vertailu	14
4.1	Ruotsi.....	14
4.1.1	Navet	15
4.1.2	SPAR.....	15
4.1.3	Ruotsin osoitteenmuutosrekisteri (Svensk Adressändring AB)	16
4.2	Muut maat.....	16
5.	Julkisten tietoaaineistojen avoimuus ja sääntely.....	17
5.1	Julkisten tietoaaineistojen sääntely Euroopan Unionissa	17
5.2	Julkiset tietoaaineistot Suomessa	17
5.3	Osoite- ja sijaintitietojen luovutuksen rajoitukset ja mahdollisuudet	18
5.3.1	Henkilötietolain suhde osoiterekisteriin	18
5.3.2	Osoiterekisteritietojen luovutuksen rajoitukset postiyritysten järjestelmistä	20
5.3.3	Väestörekisterikeskuksen toiminta ja sen rajoitukset.....	21
5.3.4	Yhteenveto tietojen luovutuksen rajoituksista.....	22
5.4	Väestörekisterikeskuksen hinnoittelu	22
5.5	Osoiterekisterien hinnoittelu	23
6.	Kuulemistilaisuudessa ja lausunnoissa esiintuodut kehittämisehdotukset	24
7.	Osoiterekisterien ja väestötietojärjestelmän kehittäminen	25
7.1	Saatavuuden vaihtoehdot.....	25
7.1.1	Tiedon saatavuuden kehittäminen lainsäädäntömuutoksin, VRK.....	26
7.1.2	Tiedon saatavuuden kehittäminen lainsäädäntömuutoksin, postiyritykset... ..	27
7.2	Ylläpidon vaihtoehdot.....	28
7.2.1	Rekisterien ylläpito säilyy nykyisellään.....	28
7.2.2	Perustetaan erillinen osoitteenmuutosrekisteri.....	29
7.2.3	Koko Itellan osoiterekisterijärjestelmä yhtiöitetään	30
7.3	Osoiterekisterien ja väestötietojärjestelmän hinnoittelu.....	31
7.3.1	Osoiterekisterien hinnoittelun nykytila	32
7.3.2	Osoiterekisterien hinnoittelun muutokset	32
7.4	Johtopäätökset.....	32
8.	Työryhmän ehdotukset järjestelmien kehittämiseksi	34
8.1	Tiedon saatavuus	34
8.2	Järjestelmien ylläpito	35
8.3	Tiedon luovutuksen hinnoittelu.....	35
8.4	Ehdotukset postilain muuttamiseksi	36
	Lähdeluettelo	37

Käsitteistö

Avoimen rajapinnan kaikki ominaisuudet ovat julkisia ja rajapintaa voi käyttää ilman rajoittavia ehtoja (esimerkiksi laatia rajapintaa hyödyntävän ohjelman ilman rajapinnan valmistajan erillistä hyväksyntää tai pakollisia lisenssimaksuja).

Avoim tieto tarkoittaa tietoa, joka on vapaasti käytettävissä ja kierrätettävissä avoimella lisenssillä.

Henkilörekisterillä tarkoitetaan henkilötietolain 3 §:n mukaan käyttötarkoituksensa vuoksi yhteenkuuluvista merkinnöistä muodostuvaa henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, jota käsitellään osin tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla taikka joka on järjestetty kortistiksi, luetteloksi tai muulla näihin verrattavalla tavalla siten, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot voidaan löytää helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta.

Henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan henkilötietolain 3 §:ssä henkilötietojen keräämistä, tallettamista, järjestämistä, käyttöä, siirtämistä, luovuttamista, säilyttämistä, muuttamista, yhdistämistä, suojaamista, poistamista, tuhoamista sekä muita henkilötietoihin kohdistuvia toimenpiteitä.

Henkilötiedon käsite on henkilötietolain 3 §:ssä määritelty siten, että sillä tarkoitetaan kaikenlaisia luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi.

Itellan osoiterekisteri käsittää kaikki Suomen yritysten, yhteisöjen ja kuluttajien osoitteistot postinjakelun laadun turvaamiseksi, lukuun ottamatta Ahvenanmaan osoitteita. Lisäksi yritysten ja yhteisöjen osoitteista Itella ei lupaa täydellistä kattavuutta.

Jakeluyrityksellä tarkoitetaan tässä raportissa muita osoitteellista jakelutoimintaa harjoittavia yrityksiä kuin postiyrityksiä.

Muilla osoiterekistereillä kuin Itellan osoiterekisterillä tarkoitetaan esimerkiksi muilla postitoimiluvan haltijoilla olevia rekistereitä tai kaupallisten toimijoiden rekistereitä kuten puhelinluettelo- ja numeropalveluiden tarjoajien rekistereitä.

Paikkatiedolla tarkoitetaan kaikkea tietoa, joka sisältää välittömän tai välillisen viittauksen tiettyyn paikkaan tai maantieteelliseen alueeseen (INSPIRE-direktiivin artiklan 3(2)).

Postilaissa tarkoitetaan osoiterekisterillä rekisteriä, jota jokaisella toimiluvan saaneella postiyrityksellä on oikeus ylläpitää postitoimintaansa varten.

Postin lähettäjällä tarkoitetaan postilain mukaan henkilöä, joka on jättänyt kirjelähetyksen tai postipaketin postiyrityksen välitettäväksi voimassa olevaa maksua vastaan.

Postinumerojärjestelmä on postilaissa käytetty termi, jolla tarkoitetaan postinumerotietojen kokonaisuutta. Postilain perustelujen mukaan postinumerojärjestelmän sisältämillä tiedoilla tarkoitetaan esimerkiksi itse postinumeroa, toimipaikan nimeä, kuntatietoa ja kadunnimeä. Sen sijaan esimerkiksi huoneistokohtaisia tietoja järjestelmästä ei ole tarkoitus pitää julkisesti nähtävillä. Tämän määritelmän mukaan postinumerojärjestelmän ei ole lakia valmisteltaessa tarkoitettu sisältävän karttamuotoisia tietoja postinumeroista taikka muita vastaavanlaisia paikkatietoja.

Postin saajalla tarkoitetaan postilain mukaan kirjelähetykseen tai postipakettiin merkittyä henkilöä, jolle lähetys on osoitettu.

Postin yleispalvelulla turvataan jokaiselle kuluttajalle ja yritykselle kohtuuhintaiset ja laadukkaat postin peruspalvelut tasapuolisin ehdoin kaikkialla Suomessa. Postin yleispalveluun kuuluvat välttämättöminä pidetyt postipalvelut, kuten kirjelähetykset ja postipaketit. Viestintävirasto on nimennyt Itella Posti Oy:n postipalvelujen yleispalveluyritykseksi.

Tiedon luovutus osoiterekisteristä. Postilain 38 §:n 4 momentissa säädetään osoitetietojen luovutusvelvollisuudesta. Osoiterekisteriä ylläpitävän postiyrityksen ja sen kanssa osoiterekisterin ylläpidosta sopimuksen tehneen yrityksen on pyynnöstä luovutettava postin saajalta tai viranomaiselta saadut postin saajan nimi- ja osoitetiedot sekä tiedot jakelun muutoksia koskevista toimeksiannoista toiselle postiyritykselle, jos tämä tarvitsee niitä postitoimintansa hoitamiseksi.

Tiedon luovutus väestötietojärjestelmästä. Väestötietojärjestelmän tietoja voidaan luovuttaa vain, jos väestötietojärjestelmästä ja väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa säädetty edellytykset tietojen luovuttamiselle ovat olemassa eikä henkilön oikeudesta kieltää tietojensa luovuttaminen muuta johdu. Väestötietojärjestelmästä luovutettavan tiedon tulee olla tarpeellinen siihen käyttötarkoitukseen, johon se luovutetaan.

Väestörekisterikeskuksen osoiterekisteri on osa väestötietojärjestelmää, joka on yleinen valtakunnallinen perusrekisteri. Se sisältää Väestötietojärjestelmästä ja väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa säädetty tiedot henkilöistä, kiinteistöistä, rakennuksista ja huoneistoista sekä hallinnollisista ja muista vastaavista aluejaoista.

1. Tausta ja tavoitteet

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 28.5.2012 työryhmän selvittämään postinumerojärjestelmän ja osoiterekisterin avoimuuden parantamista ja niiden ylläpidon mahdollista siirtämistä Viestintävirastolle. Työryhmän toimeksianto pohjautuu pääministeri Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa tekemään linjaukseen, jonka mukaan julkisin varoin tuotettuja tietovarantoja avataan kansalaisten ja yritysten käyttöön.

Postinumerojärjestelmä ja osoiterekisteri ovat yhteiskunnan keskeisiä tietovarantojärjestelmiä, joiden avoimempaa hyödynnettävyyttä pyritään työryhmän työn kautta kartoittamaan. Tavoitteena on, että järjestelmät palvelisivat paremmin esimerkiksi uusia toimijoita ja operaattoreita.

Työryhmän tehtäväksi asetettiin

- selvittää, miten postinumerojärjestelmän ja osoiterekisterin avoimuutta voidaan parantaa siten, että järjestelmiä koskevia tietokantoja voitaisiin hyödyntää esimerkiksi uusia palveluja ja toimintoja kehitettäessä.
- arvioida, olisiko tarkoituksenmukaista siirtää postinumerojärjestelmän ylläpito postiyritykseltä Viestintävirastolle, mahdollisen siirron aikataulua ja sen aiheuttamia taloudellisia vaikutuksia sekä tarvittavia lainsäädäntötoimia.
- tehdä ehdotukset postinumero- ja osoitetietorekisterin avoimuuden parantamiseksi ja niihin liittyvistä lainsäädäntö- ja muista tarvittavista toimista sekä
- arvioida postinumerojärjestelmän siirron ja avoimuuden parantamista koskevien ehdotusten mahdollisia vaikutuksia postinumerojärjestelmän ylläpitäjälle, postiyrityksille, postialalla toimiville yrityksille yleensä ja Viestintävirastolle sekä pelastusviranomaisille ja Häätäkeskuslaitokselle.

Työryhmän toimikausi oli aluksi 1.6.2012–15.2.2013, mutta työryhmän toimikautta päätettiin jatkaa 30.5.2013 saakka. Väliraportti postinumerojärjestelmän avoimuudesta annettiin 15.2.2013. Väliraportissa ehdotettiin perustettavaksi uusi neuvoa-antava postinumerotoimikunta sekä ehdotettiin postilain postinumerojärjestelmää käsittelevän 37 §:n 3 momenttia muutettavaksi siten, että tietojen on oltava maksutta saatavilla käyttökelpoisessa muodossa siten, että ne ovat helposti sähköisesti ladattavissa. Työryhmän raportin 2-osassa käsitellään keinoja osoiterekisterin avoimuuden parantamiseksi. Osoiterekisteriä koskeva osio julkaistaan erillisenä julkaisuna 30.5.2013.

Osoiterekisterin avoimuuden parantamista puoltavat postinumerotyöryhmän ensimmäisen osan positiiviset tulokset: mahdollisuuteen ladata postinumerotiedostoja Itellan verkkosivuilta ja Ftp-palvelimelta maksuttomasti oli tarttunut moni taho. Postinumerotiedoston, perusosoitteiston ja postinumeromuutoksia koskevan tiedoston kysyntä lisääntyi jo ensimmäisen kuukauden aikana, kun ne olivat olleet avoimesti saatavilla. Tiedostoja koskevalla Ftp-palvelimella oli käyty yhteensä noin 3500 kertaa ja ne oli avattu yhteensä noin 3000 kertaa tammikuun 2013 aikana. Tällä hetkellä latauksien määrä on vakiintunut noin 1500-1600 lataukseen per kuukausi.

Ahvenanmaan alueella lähetyksistä ja palveluista vastaa Posten Åland Ab (Ahvenanmaan Posti) Ahvenanmaan Postista ja postitoiminnasta voimassa olevien maakuntalakien mukaisesti. Tämä raportti ja raportissa esitetyt ehdotukset eivät koske Ahvenanmaan postipalveluja.

Työryhmän on työnsä kuluessa kuultava Esan Kirjapaino Oy:tä, postiyritysten työntekijöiden ammattijärjestöjä, posti- ja logistiikka-alalla toimivia yrityksiä, Häätäkeskuslaitosta sekä muita työryhmän työn kannalta tarpeelliseksi katsottavia tahoja ja asiantuntijoita. Työryhmä on kuullut useita eri tahoja alkusyksystä 2012. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriön internet-sivuilla on julkaistu tiedote, jonka mukaan kuka tahansa voi toimittaa kommentteja työryhmän työhön liittyen.

Kuultavina ovat olleet Helsingin kaupungin tietokeskus, Logistiikkayritysten liitto ry, Oy Schenker East Ab, Väestörekisterikeskus, Karttakeskus Oy, Itella, Posti- ja logistiikka-alan unioni Pau ry, Esan Kirjapaino Oy ja Suomen Suoramainonta Oy. Työryhmä on lisäksi saanut lausunnon Aikakauslehtien Liitto ry:ltä, Häätäkeskuslaitokselta, Maanmittauslaitokselta, Sanomalehtien Liitto ry:ltä, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry:ltä ja Keskolta. Lisäksi työryhmä on osoiterekisterin tarkastelun tiimoilta kuullut tietosuojavaltuutetun toimistosta ylitarkastaja Katja Aholaa. Useat toimijat ovat myös vapaamuotoisesti kommentoineet työryhmän aihepiiriä.

Työryhmän puheenjohtajana toimii viestintämarkkinat-yksikön päällikkö, viestintäneuvos Olli-Pekka Rantala liikenne- ja viestintäministeriöstä. Työryhmän jäseniä ovat viestintäneuvos Elina Normo, viestintäneuvos Taru Rastas, neuvotteleva virkamies Elina Thorström ja yli-insinööri Jari Gröhn liikenne- ja viestintäministeriöstä sekä lakimies Päivi Rokkanen Itella Oyj:stä, tutkimuspäällikkö Ari Ahonen Kilpailuvirastosta (1.1.2013 alkaen Kilpailu- ja kuluttajavirasto), johtava asiantuntija Harri Rasilainen Viestintävirastosta ja johtaja Riitta Haggrén Väestörekisterikeskuksesta. Työryhmän sihteerinä toimii neuvotteleva virkamies Tomi Lindholm liikenne- ja viestintäministeriöstä.

2. Osoiterekisterijärjestelmät Suomessa

Kaikilla postiyrityksillä, joille on myönnetty toimilupa postitoiminnan harjoittamiseen, on postilain nojalla oikeus ylläpitää osoiterekisteriä postitoimintaansa varten. Keskeisimmät toimijat ja rekisterit, joita tässä selvityksessä tarkastellaan, ovat postitoimintaa harjoittava Itella Posti Oy (jäljempänä Itella) ja sen ylläpitämä osoiterekisteri sekä Väestörekisterikeskus (jäljempänä VRK), joka tarjoaa väestötietojärjestelmän tietopalveluja ja varmennepalveluja. Rekisterit eroavat toisistaan hieman niin tietojen kuin käyttötarkoituksen perusteella.

Osoiterekistereitä käsiteltäessä on pidettävä erillään kaksi määritelmää. Ensiksikin on tarkennettava määritelmää *henkilön tavoitettavuus*, millä tarkoitetaan nimiä sekä fyysisiä ja sähköisiä osoitteita. Näin määriteltynä Suomessa on Itellan ja VRK:n järjestelmien lisäksi muitakin tietojärjestelmiä ja palveluntarjoajia, joiden kautta henkilöiden osoitteista saa tietoa (esim. puhelinluettelo- ja numeropalvelujen tarjoajat). Toiseksi on määriteltävä *osoitetiedon saatavuus*, jolla tarkoitetaan postinumeroita, katuja ja taloja, jolloin on otettava huomioon se, että kunnat ylläpitävät oman alueensa osalta osoitetietoja. Kunnat (Kuntaliitto) ovat parhaillaan luomassa rajapintaa, josta halukkaat saisivat kuntien osoitetietoja.¹

Itella ylläpitää osoitetietojärjestelmää kaikista Suomen yritysten, yhteisöjen ja luonnollisten henkilöiden osoitteista postinjakelun laadun turvaamiseksi, lukuun ottamatta Ahvenanmaan osoitteita. Lisäksi yritysten ja yhteisöjen osoitteista Itella ei lupaa täydellistä kattavuutta.

VRK:n väestötietojärjestelmä on puolestaan yleinen valtakunnallinen perusrekisteri, joka sisältää väestötietojärjestelmästä ja väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) säädetyt tiedot henkilöistä, kiinteistöistä, rakennuksista ja

¹ <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2013/Sivut/2013-04-26-krysp.aspx>

huoneistoista sekä hallinnollisista ja muista vastaavista aluejaoista. Itellan osoiterekisteri ja VRK:n väestötietojärjestelmä eroavat toisistaan myös siten, että luonnollisia henkilöjä ei voida velvoittaa ilmoittamaan osoitteen muutoksesta Itellalle, mutta VRK:lle ilmoitus on tehtävä.

Itella on vuodesta 2007 lähtien kerännyt muuttoilmoitusten yhteydessä myös muita yhteystietoja kuten puhelinnumeroita, sähköpostiosoitteita, työosoitteita sekä rinnakkaisosoitteita (esimerkiksi vapaa-ajan asuntojen osoitteet). Lisäksi Itellan osoiterekisteri sisältää asiakastietoja niistä postinsaajista, jotka ovat tehneet postinjakelua koskevan toimeksiannon, joita ovat esimerkiksi jakelunkeskeytyspalvelu tai postin määräaikainen edelleen lähettäminen.

Itellan osoiterekisteriin kerätään vuosittain huomattava määrä päivitettyä tietoa, sillä keskimäärin Suomessa muuttaa vuosittain noin miljoona luonnollista henkilöä ja noin 20 000 yritystä. Näiden muutosten lisäksi tietojärjestelmään kirjataan muita asiakkaiden yhteystietoihin vaikuttavia muutoksia, kuten kuntaliitokset, nimenmuutokset tai kuolemat. Tiedot kuolemasta ja nimenmuutoksista tulevat pääsääntöisesti väestötietojärjestelmästä. Yhteistyössä Väestörekisterikeskuksen ja maistraattien kanssa Itella kerää kotikuntalain mukaisia muuttoilmoituksia, osoitteenmuutoksia ja postinjakeluun liittyviä toimeksiantoja. Itellan postinumerojärjestelmästä luovutetaan maksutta perusosoiteisto-tietoa, joka ei sisällä postinsaajatietoa eikä kyseinen tieto ole tarkkuudeltaan huoneistotasoisista.

Väestötietojärjestelmässä henkilön osoite muodostetaan hänen asuinrakennuksensa osoitteesta, huoneistotunnisteesta ja rakennuksen sijaintipaikan postinumerosta. Väestötietojärjestelmässä henkilöllä voi olla myös muita osoitteita kuin vakinaisen asuinpaikan osoite, kuten tilapäisen asuinpaikan osoite, postiosoite ja sähköpostiosoite.

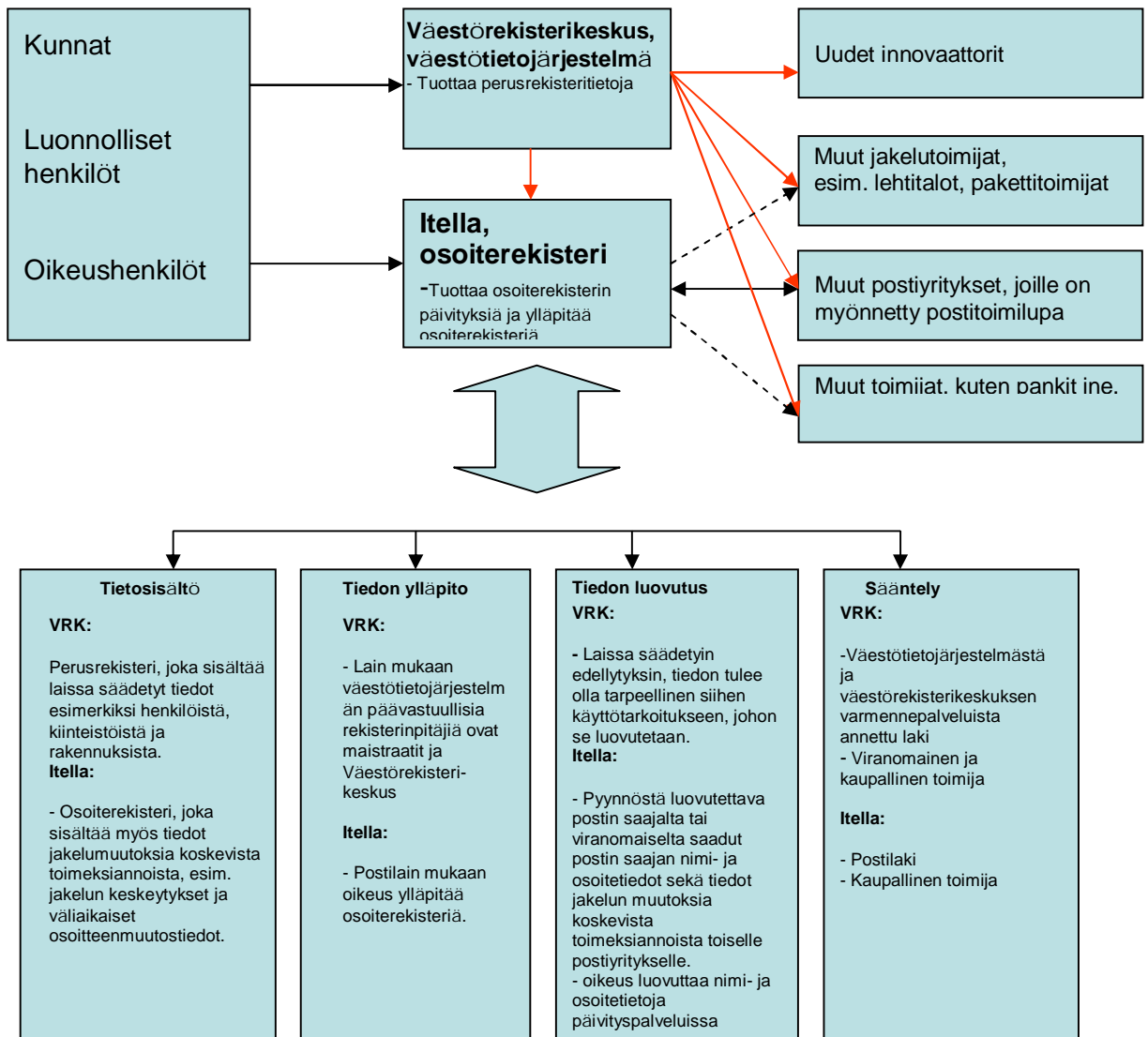
Henkilön muuttaessa paikasta toiseen VRK kerää asuinpaikan osoitteenmuutokset Itellan kanssa yhteisellä tiedonkeruujärjestelmällä, joka mahdollistaa tiedon välittymisen uudesta asuinpaikasta molempien tahojen järjestelmiin yhdellä ilmoituksella, mikäli henkilö niin haluaa. Samalla henkilö voi ilmoittaa Itellalle, haluaako hän postinsa mahdollisesti toimitettavaksi johonkin muuhun osoitteeseen kuin virallisen asuinpaikan osoitteeseen. Sama tieto on mahdollista tietyin ehdoin merkitä myös väestötietojärjestelmään ns. postiosoitteeksi. Kaiken kaikkiaan Itellan ja VRK:n yhteistyö on jatkunut toimivana vuosia.

Alla olevassa kuvassa osoite- ja väestörekisterijärjestelmän kokonaisuutta pyritään selventämään kaaviokuvan avulla. Kuvan ylemmässä osiossa on esitellään osoiterekisteripalveluja tuottavia toimijoita, osoiterekisteripalveluja mahdollisesti käyttäviä toimijoita ja muita rekistereihin jollakin tavalla kytköksissä olevia tahoja. Kuvassa keskitytään erityisesti Itellan osoiterekisterin ja VRK:n väestötietojärjestelmän kuvaamiseen, mutta myös muut osoite- tai koordinaattitietoja tarvitsevat tai hallitsevat tahot on otettu huomioon. Alla olevassa kuvassa havainnollistetaan tiivistetysti osoiterekisterien käyttöön ja sisältöön liittyviä näkökulmia siten, että kyseiset näkökulmat nivoutuvat tiiviisti toimijoiden käytännön työhön.

Itella ja Väestörekisterikeskus tekevät yhteistyötä esimerkiksi keräämällä muuttoilmoituksia ja osoitteenmuutoksia luonnollisilta henkilöiltä. Kunnat vastaavat osoitteiden antamisesta alueellaan ja toimittavat osoitetietoa VRK:lle ja Itellalle. Itella kerää myös oikeushenkilöiden osoitteenmuutostietoja. Muut kuin toimiluvanvaraista postitoimintaa harjoittavat yritykset, kuten muut jakelupalveluja tarjoavat toimijat sekä muut mahdolliset osoitetiedon tarvitsijat voivat hankkia toimintaa aloittaessaan perusrekisterin Väestörekisterikeskukselta. Edellä mainittujen toimijoiden ja VRK:n yhteyttä kuvataan punaisilla viivoilla. Itella sen sijaan luovuttaa postilain mukaisesti osoiterekisteritietoja vain toisille postiyrityksille. Olemassa olevan rekisterin tarkistuksia

ja päivityksiä saavat Itellalta postiyritysten lisäksi muut jakelutoimijat ja muut mahdolliset toimijat. Näitä päivityksiä on kuvattu katkoviivalla. VRK ei tarjoa päivityksiä postinjakelua koskevista toimeksiannoista, kuten väliaikaisista osoitteenmuutoksista, vaan päivityksiä saa vain Itellalta.

Osoiterekistereihin liittyvät toimijat



3. Nykyinen lainsäädäntö

3.1 Osoiterekisterin ja väestötietojärjestelmän sääntelyn tausta

Osoiterekisteristä säädetään postilaissa (415/2011) ja väestötietojärjestelmästä väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009). Tässä osiossa käsitellään osoitetietoihin liittyvä nykyinen lainsäädäntö siten, että kussakin

kohdassa käsitellään ensin postilain säännökset ja sitten väestötietojärjestelmästä ja väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain säännökset.

Postilaki (415/2011) tuli voimaan 1.6.2011. Postilailla toimeenpantiin niin sanottu kolmas postipalveludirektiivi (2008/6/EY, jäljempänä kolmas postipalveludirektiivi), joka muutti Euroopan parlamentin ja neuvoston ensimmäistä postipalveludirektiiviä 97/67/EY sellaisena kuin se on aiempine muutoksineen. Postilaissa osoiterekisteristä säädetään osin samalla tavoin kuin sitä edeltäneessä postipalvelulaissa (313/2001).

Postilain 38 §:n mukaan postiyrityksellä on oikeus ylläpitää postitoiminnan hoitamiseksi ja muiden kuin postitoimintaan kuuluvien lähetysten välittämiseksi postin saajia koskevaa osoiterekisteriä. Pykälässä säädetään myös tiedoista, joita osoiterekisteriin talletetaan, osoiterekisterin käyttötarkoituksesta sekä osoiterekisterin luovutusvelvollisuudesta.

Osoiterekisteriä koskevan sääntelyn taustalla on se, että postiyritysten on tarpeen ylläpitää rekisteriä kaikista toimialueensa postinsaajista, vaikka tavanomaisia henkilötietolain mukaisia henkilötietojen käsittelyn yleisiä edellytyksiä, esimerkiksi suostumusta tai asiakassuhteeseen perustuvaa yhteyttä rekisteröityihin henkilöihin, ei olisikaan. Postiyrityksellä on lähtökohtaisesti asiakassuhde vain postin lähettäjiin, mutta ei postin vastaanottajiin. Tämän vuoksi oikeudesta kaikkia postinsaajia koskevaan rekisterinpitoon on tarpeen säätää erikseen laissa.

Osoiterekisterin luovutusvelvollisuuden taustalla on kolmas postipalveludirektiivi, jonka 11 a artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee varmistaa avoin ja syrjimätön pääsy postialan infrastruktuurin osiin, jos se on tarpeen käyttäjien edun suojelemiseksi ja tehokkaan kilpailun edistämiseksi. Yksi mainituista infrastruktuurin osista on osoiterekisteri.

Postilakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 216/2010 vp) todetaan, että tietojen saanti osoiterekisteristä on tarpeen varmistaa myös muille postiyrityksille kuin osoiterekisterin tekniselle ylläpitäjälle, koska postilähetysten perille toimittaminen on riippuvainen osoitteiden oikeellisuudesta ja ajantasaisuudesta.

Väestötietojärjestelmästä ja väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 3 §:n mukaan väestötietojärjestelmä on yleinen valtakunnallinen perusrekisteri, joka sisältää tässä laissa säädetty tiedot henkilöistä, kiinteistöistä, rakennuksista ja huoneistoista sekä hallinnollisista ja muista vastaavista aluejaoista.

Väestötietojärjestelmässä voidaan erottaa kaksi erilaista osoitekäsitettä: henkilöiden ja rakennusten osoitetiedot. Nämä osoitetiedot on kiinteästi liitetty toisiinsa ja ne muodostavat yhdessä osoiterekisterin. Väestötietojärjestelmästä ja väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa ei siis säädetä nimenomaisesti osoiterekisteristä vaikka väestötietojärjestelmän tiedot käytännössä muodostavatkin yhtenäisen osoiterekisterin.

Väestötietojärjestelmässä henkilön osoite muodostetaan hänen asuinrakennuksensa osoitteesta, huoneistotunnisteesta sekä rakennuksen sijaintipaikan postinumerosta. Väestötietojärjestelmässä henkilöllä voi olla myös muita osoitteita kuin vakinaisen asuinpaikan osoite, kuten esimerkiksi tilapäisen asuinpaikan osoite, postiosoite ja sähköpostiosoite. Henkilön muuttaessa osoitetiedot kerätään Itellan kanssa yhteisellä järjestelmällä, jolloin tieto henkilön tai henkilöiden uudesta asuinpaikasta välittyy molempien yritysten järjestelmiin samalla ilmoituksella, jos henkilö niin haluaa.

Käytännössä väestötietojärjestelmässä rakennusten osoitteet muodostetaan lähtökohtaisesti kuntien toimittaman osoitteiston kautta. Uusille rakennuksille osoite on asetettu rakennuslupaa myönnettäessä, jos rakennuspaikalla on tarkka lähiosoite. Jos

rakennuspaikalle ei tuolloin vielä ole olemassa tarkkaa osoitetta, täsmennetään se myöhemmin kunnan ilmoituksen perusteella koneellisesti tai maistraatin toimesta. Asuinrakennusten ja vapaa-ajan rakennusten tarkat lähiosoitteet ovat tärkeitä, sillä henkilöllä ei voi olla lähiosoitetta, ellei rakennuksella, johon hänet on merkitty asumaan, ole osoitetta.

Kunnan muuttaessa esimerkiksi yksittäisen kadun nimeä tai tehdessä muita laajempia muutoksia osoitteistoon, tulevat muutokset väestötietojärjestelmään joko suoraan tai maistraatin kautta ja ne rekisteröidään rakennuksille ja täten myös automaattisesti henkilöille, jotka asuvat kyseisissä rakennuksissa. Yhdellä rakennuksella voi olla väestötietojärjestelmässä korkeintaan neljä lähiosoitetta. Tällöin kyse on käytännössä korttelin kokoisesta talosta, jolloin henkilön tarkka osoite muodostuu siitä kadunnimestä ja osoitenumeroista, jonka varrella on hänen huoneistonsa sijaintirapun sisäänkäynti.

Henkilön osoite muodostuu siis rakennuksen osoitteesta (kadunnimi ja osoitenumero) ja huoneistotunnisteesta (monihuoneistoissa talossa), joka koostuu rappukirjaimesta ja huoneistonumerosta. Rakennusten huoneistojaosta vastaa viime kädessä maistraatti, joka tarkistaa esimerkiksi asunto-osakeyhtiöasiakirjoista rakennuksen huoneistojaon. Osoitekokonaisuuden täydentää rakennuksen sijoittuminen postinumeroalueelle. Joskin jo rakennuspiirustuksiin tulee merkitä rakennuksen tuleva huoneistojako riittävällä tarkkuudella.

3.2 Osoiterekisterin ja väestötietojärjestelmän ylläpito

Postilain 38 §:n 1 momentin mukaan postiyrityksellä on oikeus ylläpitää postitoiminnan hoitamiseksi ja muiden kuin postitoimintaan kuuluvien lähetyksien välittämiseksi postin saajia koskevaa osoiterekisteriä. Momentin mukaan postiyritys voi sopia osoiterekisterin ylläpidosta toisen yrityksen kanssa.

Säännökseen on kirjattu oikeus ylläpitää osoiterekisteriä, mutta käytännössä postiyritykseltä edellytetään jonkinlaisen osoiterekisterin ylläpitoa, sillä esimerkiksi postiyritysten toimilupaehtoisissa postiyritykset on veloitettu järjestämään osoitteenmuutos- ja jakelunkeskeytyspalvelu. Lisäksi postilain 54 §:ssä todetaan, että jos kirjelähetyksen tai postipaketin osoitetieto on puutteellinen tai virheellinen, postiyrityksen tulee osoiterekisterinsä ja yleisesti saatavilla olevien julkisten rekistereiden avulla pyrkiä selvittämään vastaanottajan oikea osoite. Toisaalta postilain lähtökohtana on myös velvollisuus toimittaa kirjelähetys tai postipaketti lähetykseen merkittyyn osoitteeseen.

Hallituksen esityksessä (HE 216/2010 vp) todetaan, että postinsaajia koskevia tietoja on tarpeen käyttää sekä postilaissa tarkoitetun postitoiminnan hoitamiseen että muiden kuin postitoimintaan kuuluvien lähetyksien välittämiseen. Postiyrityksen on esimerkiksi voitava käyttää osoiterekisteriä pakettien perilletoimittamiseen, vaikka kyse ei olisi yleispalvelupaketeista eivätkä ne siten kuuluisi postilain alaan.

Postilain 38 §:n 1 momentin mukaan postiyritys voi sopia osoiterekisterin ylläpidosta toisen yrityksen kanssa. Näin ollen yleispalvelun tarjoajan ei tarvitse itse hoitaa rekisterin ylläpitoa, vaan se voi antaa sen toisen yrityksen tehtäväksi. Hallituksen esityksessä (HE 216/2010 vp) todetaan, että erillinen yritys voi olla esimerkiksi yleispalvelun tarjoajan samaan konserniin perustama yritys. Monen toimijan ympäristössä se voisi olla myös esimerkiksi sopimuksella perustettu yhteisyritys, joka hoitaisi kaikkien toimijoiden osoiterekistereitä ja jonka tietoihin kaikilla postiyrityksillä olisi samanlainen oikeus päästä. Yrityksellä ei kuitenkaan voi olla esimerkiksi velvollisuutta luovuttaa rekisterin tietoja, ellei se omista niitä. Siten mahdollinen osoiterekisterin teknisestä ylläpidosta huolehtiva yritys ei voi itsenäisesti luovuttaa tietoja rekisteristä, vaan ainoastaan postiyrityksen toimeksiannosta.

Väestötietojärjestelmästä ja väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan väestötietojärjestelmän päävastuullisia rekisterinpitäjiä ovat maistraatit ja Väestörekisterikeskus. Maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen kesken rekisterinpitoon liittyvä vastuu jakautuu siten kuin tässä laissa tai muussa laissa taikka niiden nojalla tarkemmin säädetään.

3.3 Osoiterekisterin ja väestötietojärjestelmän tietosisältö

Postilain 38 §:n 2 momentissa säädetään osoiterekisterin tietosisällöstä. Momentin mukaan osoiterekisteriin talletetaan postin saajan nimi- ja osoitetietojen lisäksi henkilötunnus sekä muut lähetysten perillemenon ja postin saajan oikeuksien turvaamiseksi välttämättömät tiedot.

Yleispalvelun tarjoajalla on postitoiminnan hoitamista, lähetysten perillemenon turvaamista ja postin saajan oikeuksien turvaamista varten oikeus saada väestötietojärjestelmästä henkilötunnukset ja niiden muutokset, etu- ja sukunimet sekä niiden muutokset ja tieto muutosajankohdasta, syntyneiden, maahan muuttaneiden ja osoiterekisterissä ilman osoitetta olevien henkilöiden osoitetiedot. Lisäksi yleispalvelun tarjoajan on edellä mainituin oikeuksin saatava tiedot syntyneistä ja kuolleista henkilöistä ja postin saajien äidinkielestä sekä tiedot kaavoituksen ja haja-asutusalueiden osoitekehityksen myötä syntyvistä osoitteista ja niiden muutoksista, rakennusten koordinaateista, rakennus- ja kiinteistötunnuksista, rakennusluokituksesta sekä rakennus- ja kiinteistötietojen muutoksista ja muutosten ajankohdasta.

Lisäksi postilain 38 §:n 2 momentissa todetaan, että oikeus saada tietoja koskee kaikkia väestötietojärjestelmään rekisteröityjen henkilöiden edellä mainittuja tietoja; lukuun ottamatta henkilöitä, joilla on voimassa oleva väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) mukainen turvakielto.

Väestötietojärjestelmän tietosisältö ja tietojen ylläpidosta säädetään väestötietojärjestelmästä ja väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 7 §:ssä seuraavasti. Väestötietojärjestelmään talletetaan tiedot seuraavista rekisteröinnin kohteista:

1) Suomen kansalaiset; 2) ulkomaan kansalaiset, jos jäljempänä tässä laissa säädetty rekisteröinnin edellytykset täyttyvät; 3) valtakunnan alueella sijaitsevat kiinteistöt ja muut rekisteriyksiköt, jos niitä koskevia tietoja tarvitaan järjestelmän henkilö-, rakennus- tai huoneistotietojen käsittelemisessä; 4) edellä mainituilla kiinteistöillä ja muilla rekisteriyksiköillä olevat rakennushankkeet ja rakennukset; 5) edellä mainituissa rakennuksissa olevat asuin- ja toimitilahuoneistot; sekä 6) hallinnolliset ja muut vastaavat aluejaot, joista säädetään tarkemmin valtiovarainministeriön asetuksella.

Rekisteröinnin kohteille annetaan kohteen yksilöivä tunnus, jolla väestötietojärjestelmässä muodostetaan yhteys rekisteröinnin eri kohteiden ja näitä koskevien tietojen välille.

3.4 Osoiterekisterin ja väestötietojärjestelmän käyttötarkoitus

Postilain 38 §:n 3 momentissa säädetään rekisteritietojen käyttämisestä ja luovuttamisesta. Osoiterekisterissä olevia tietoja käytetään lähetysten perille toimittamiseen sekä osoitepalveluista sopimuksen tehneiden postinlähettäjien hallussa olevien nimi- ja osoitetietojen tarkistamiseen ja korjaamiseen. Osoiterekisterissä olevia

nimi- ja osoitetietoja voidaan luovuttaa edelleen osoiterekisterin käyttötarkoituksen toteuttamiseksi.

Väestötietojärjestelmästä annetun lain tarkoituksena on mahdollistaa väestötietojärjestelmän tietojen ja Väestörekisterikeskuksen varmennetun sähköisen asiointin palvelujen käyttö yhteiskunnan toimintojen ja tietohuollon tukena. Lain tarkoituksena on myös edistää yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa ja tietoturvallisuutta sekä hyvän tietojenkäsittely- ja tiedonhallintatavan kehittämistä ja noudattamista.

3.5 Osoiterekisterin ja väestötietojärjestelmän luovutusvelvollisuus ja luovutuskieollot

Postilain 38 §:n 4 momentissa säädetään osoitetietojen luovutusvelvollisuudesta. Osoiterekisteriä ylläpitävän postiyrityksen ja sen kanssa osoiterekisterin ylläpidosta sopimuksen tehneen yrityksen on pyynnöstä luovutettava postin saajalta tai viranomaiselta saadut postin saajan nimi- ja osoitetiedot sekä tiedot jakelun muutoksia koskevista toimeksiannoista toiselle postiyritykselle, jos tämä tarvitsee niitä postitoimintansa hoitamiseksi. Hallituksen esityksessä (HE 216/2010 vp) todetaan, että luovutusvelvollisuus koskee siten postiyrityksen lisäksi myös sellaista yritystä, joka hoitaa postiyrityksen osoiterekisteriä. Osoiterekisterin teknisenä ylläpitäjänä toimiva yritys ei kuitenkaan voi luovuttaa tietoja omissa nimissään, vaan sopimuksen tietojen luovutuksesta tekee aina postiyritys.

Luovutusvelvollisuus koskee käytännössä sellaista tietoa, joka vastaa standardin JHS 106 mukaista postiosoitteen määritelmää. Mainittuun määritelmään sisältyvät nimi, huoneistotasoinen lähiosoite, postinumero ja postitoimipaikka. Postiosoite on määritelty samalla tavalla myös Maailman postiliiton standardissa S42. Luovutusvelvollisuus ei siis koske muun lainsäädännön nojalla osoiterekisterissä olevaa tietoa, kuten postin saajan suostumuksen perusteella kerättyjä puhelinnumeroita.

Postiyrityksen on pyynnöstä luovutettava myös ajantasaisesti yllä mainituissa tiedoissa tapahtuvat muutokset. Luovutus tulee tehdä pyynnöstä, millä tarkoitetaan joko yksittäistä pyyntöä tai esimerkiksi tietojen säännöllisestä päivittämisestä tehtyä sopimusta. Luovutusvelvollisuuden ajantasaisuudella tarkoitetaan sitä, että luovutusta ei voida viivästyttää tarpeettomasti, vaan tiedot pitää luovuttaa siten kuin siitä on sovittu. Luovutuksen aikaväli on rekisterinpitäjän ja postiyrityksen keskenään sovittavissa.

Tiedot on luovutettava postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa sekä kustannussuuntautuneella hinnalla ja avoimin ja syrjimättömin ehdoin. Käyttökelpoisella muodolla tarkoitetaan sitä, että tietoja ei saa luovuttaa sellaisessa muodossa, joka tekisi niiden käyttämisen postitoiminnassa mahdottomaksi. Luovutuksen vastaanottava postiyritys ei voi määrätä tietoja luovutettavaksi esimerkiksi vain sellaisen ohjelmiston välityksellä, jota se itse käyttää. Kustannussuuntautuneen hinnan sekä avoimien ja syrjimättömien ehtojen vaatimuksella tarkoitetaan samaa kuin postilain 5 luvussa on yleispalveluun kuuluvien postipalvelujen hinnoittelusta määritelty.

Postin osoiterekisterissä olevaa henkilötunnusta ei saa luovuttaa edelleen. Postilain 38 §:n 5 momentissa säädetään rekisteröidyn kiello-oikeudesta siten, että osoiterekisteriin rekisteröity henkilö voi kieltää henkilötietojensa luovuttamisen osoitteiden tarkistamis- ja korjaamispalveluiden yhteydessä. Käytännössä luovutuskieollon tehneitä henkilöitä on noin 84 000. Edellä kuvattu oikeus kieltää tietojensa luovuttaminen ei estä tietojen luovuttamista toisille postiyrityksille 4 momentin mukaisen luovutusvelvollisuuden nojalla, vaan se koskee kaupallisin ehdoin tapahtuvaa rekisterien tarkistamis- ja korjaamispalveluita.

Edelleen postilain 38 §:n 6 momentissa säädetään tietojen poistamisesta seuraavaa: postiyrityksen on poistettava osoiterekisterissä oleva aiempi tieto viimeistään kymmenen vuoden kuluttua siitä, kun postiyritys on saanut tiedon siinä tapahtuneesta muutoksesta. Käytännössä lähettäjillä voi olla käytössä hyvin vanhoja osoitetietoja. Itellan mukaan postin palvelutuotannossa tehdyn otannan mukaan noin 2 prosenttia osoitteista sisältää virheitä tai puutteellisuuksia. Rekisterinkorjauspalveluissa tehdyn otannan perusteella lähettäjien käyttämistä osoitteista keskimäärin 3,5 prosenttia on vanhoja.

Väestötietojärjestelmästä ja väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 28 §:ssä säädetään tietojen luovutuksen yleisistä edellytyksistä. Väestötietojärjestelmän tietoja voidaan luovuttaa vain, jos kyseisessä laissa säädetty edellytykset tietojen luovuttamiselle ovat olemassa eikä henkilön oikeudesta kieltää tietojensa luovuttaminen muuta johdu. Väestötietojärjestelmästä luovutettavan tiedon tulee olla tarpeellinen siihen käyttötarkoitukseen, johon se luovutetaan. Tietoja ei saa luovuttaa, jos luovuttamisen voidaan perustellusta syystä epäillä loukkaavan henkilön yksityiselämän tai henkilötietojen suojaa, hänen etujaan tai oikeuksiaan taikka vaarantavan valtion turvallisuutta. Tietojen luovutuksen kannalta on eri asia, onko kyseessä henkilön vai rakennuksen osoite. Väestötietojärjestelmän tietojen luovutusta säätelevän lainsäädännön kannalta niitä ei kuitenkaan voida automaattisesti erottaa.

Tietoja voidaan väestörekisterijärjestelmästä luovuttaa laissa määritellyin reunaehdoin esimerkiksi viranomaistehtävän hoitamiseen, historialliseen ja tieteelliseen tutkimukseen, rahoitus- ja vakuutustoimintaan tai asiakkuuden hoitoon ja markkinointiin.

Niin henkilö- kuin rakennustietoja, joihin lukeutuvat myös osoiterekisteri ja sijaintitiedot, luovutetaan väestötietojärjestelmästä useita eri kanavia pitkin. Eräkäyttöiset tietopalvelut on toteutettu ulkoistamalla tietotoimitukset Väestörekisterikeskuksen alihankkijalle tai yhteistyökumppaneille, jotka vastaavat massamuotoisesta tietojen luovuttamisesta Väestörekisterikeskuksen lukuun. Näitä massamuotoisia tietopalveluja ovat poimintapalvelut, rekisterin päivityspalvelut ja muutostietopalvelu. Lisäksi tietoja luovutetaan väestötietojärjestelmään tehtävien VTJkyselyn suorakysely- ja sovelluskysely-yhteyksien kautta, Väestörekisterikeskuksen VTJ-kysely-palvelusta, eräiden jälleenmyyjien välityspalveluiden kautta sekä ns. avoimena tietona rakennusten osoitenumeroita ja koordinaatteja Maanmittauslaitoksen ja Väestörekisterikeskuksen yhteistyönä toteutetusta Ammatilaisen karttapaikka –palvelusta.

Tietojen luovuttaminen väestötietojärjestelmästä perustuu aina Väestörekisterikeskuksen myöntämään tietolupaun, jossa määritellään luovutettavat tiedot ja tietojen käyttötarkoitus. Poikkeuksena on kansalaisille tarkoitettu osoitepalvelu (puhelin- ja nettipalvelu). Osaltaan rakennustietojen luovuttamista rajoittaa myös henkilötietolaki (523/1999), sillä rakennusten omistajatietojen lisäksi esimerkiksi asuinosoitteen kautta henkilöön yhdistettävissä olevat rakennuksen ominaisuustiedot voivat kuvata henkilön elinolosuhteita, jolloin ne ovat henkilötietolain määritelmän mukaan henkilötietoja (3 §:n 1 momentin 1 kohta).

Osoiterekisteriä ja rakennusten koordinaattitietoja on luovutettu erillisinä tietoina ainoastaan Väestörekisterikeskuksen yhteistyökumppaneiden toteuttaman yrityssectorille suunnatun eräkäyttöisen tietopalvelun kautta. Rakennusten osoite- ja koordinaattitietoja luovutetaan myös muista VRK:n tietopalvelukanavista, mutta näissä tiedot luovutetaan kiinteänä osana rakennuksen muita tietoja, eikä ole mahdollista tarkastella, mikä on osoite- tai koordinaattitiedon osuus näistä tietoluovutuksista.

Tietojen luovutusta Väestötietojärjestelmästä rajoittaa se, että jokaisella henkilöllä on oikeus kieltää tietojensa luovutus väestötietojärjestelmästä suoramarkkinointiin, markkina- ja mielipidetutkimukseen sekä henkilömatrikkelia ja sukututkimusta varten. Lisäksi jokaisella on oikeus kieltää yhteystietojensa luovuttaminen yhteys-, osoite- tai

muuna vastaavana tietopalveluna sekä tietojensa luovutus asiakasrekisterin tai muun vastaavan rekisterin päivitystä varten. Nämä kiellot eivät kuitenkaan estä tietojen luovutusta viranomaisille eikä sellaisille yksityisille yrityksille, joilla on lakisääteistä toimintaa, kuten postitoimintaa. Kieltoja ei kuitenkaan välitetä tietojen luovutuksessa, vaan henkilön on ilmoitettava itse haluamansa kiellot eri toimijoille. Eri toimijoilla on velvollisuus itse ylläpitää tietoja luovutuskielloista, koska VRK:sta kyseisiä tietoja ei luovuteta.

Yllämainittujen lisäksi väestötietojärjestelmästä ja väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 36 §:ssä säädetään turvakiellosta ja tiedonantovelvollisuudesta. Jos henkilöllä on perusteltu ja ilmeinen syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi, voidaan väestötietojärjestelmään hakemuksesta tallettaa turvakiello. Kun turvakiello on talletettu järjestelmään, tämän henkilön kotikunta, asuinpaikka, osoite ja muu yhteystieto voidaan luovuttaa vain sellaiselle viranomaiselle, jonka oikeus näiden tietojen käsittelyyn perustuu lain tai sen nojalla säädetyn tai määrätyn tämän henkilön oikeutta tai velvollisuutta koskevan tehtävän, toimenpiteen tai toimeksiannon hoitamiseen. Turvakiello koskee myös edellä mainitun henkilön omistuksessa tai hallinnassa olevan kiinteistön, rakennuksen ja huoneiston yksilöinti- ja koordinaattitietoja, jos niitä ei voida käsitellä erillään turvakiellon kohteena olevista tiedoista, kun hänen tietojaan luovutetaan väestötietojärjestelmästä.

4. Kansainvälinen vertailu

Kansainvälisessä vertailussa keskitytään pääosin Ruotsin järjestelmän kuvaamiseen, koska Ruotsin väestötieto- ja osoiterekisterijärjestelmiä voidaan pitää parhaiten Suomen järjestelmiin verrattavissa olevina. Ruotsin lisäksi sivutaan muutamien muiden maiden osoiterekisterikäytäntöjä, mutta kyseisten maiden järjestelmien vertailua Suomen malleihin ei pidetä mielekkäänä juuri tässä selvityksessä.

4.1 Ruotsi

Ruotsissa postitoimijoilla on yhteinen osoitteenmuutosrekisteri, mutta tämän yhteisen rekisterin lisäksi postitoimijat voivat ylläpitää omia osoitetietokantojaan. Kyseiset osoitetietokannat eivät ole avoimia, mutta estettä osoitetietojen myymiselle ei ole. Viranomaistasolla osoitetiedot tallennetaan henkilön väestökirjatietoihin, joiden kirjanpitoa hoitaa veroviranomainen (Skatteverket). Käytännössä tämä tarkoittaa, että henkilön muuttaessa on muuttoilmoitus tehtävä viikon sisällä muutosta veroviranomaiselle, Försäkringskassanille (Ruotsin KELA) tai postille. Försäkringskassan ja posti toimittavat ilmoituksen veroviranomaiselle.

Verovirasto huolehtii väestökirjanpidosta. Jokainen Ruotsissa asuva henkilö merkitään väestökirjanpitoon. Väestökirjanpidossa rekisteröidään Ruotsissa asuvat henkilöt sekä heidän osoitteensa. Jokainen väestökirjanpitoon merkitty saa henkilönumeron, jota käytetään muun muassa viranomaisyhteyksissä. Henkilönumero on yksilöllinen ja koostuu syntymäpäiväyksestä sekä nelinumeroisesta luvusta.

Väestökirjanpitojärjestelmään tallennetaan muun muassa nimi, henkilönumero, osoite, seurakunta, siviilisäätty, kansalaisuus ja muuttotiedot.

Suurin osa rekisterimuutoksista vastaanotetaan muilta viranomaisilta ja henkilön tulee ottaa yhteyttä verovirastoon vain, jos hän esimerkiksi vaihtaa nimeä, muuttaa ulkomaille tai muuttaa Ruotsiin muualta. Ilmoitus muutoksesta tulee tehdä kirjallisesti joko konkreettisella kaavakkeella tai sähköisessä palvelussa. Tiedot ja päivitykset rekisterimuutoksista välitetään viranomaisille ja muille tahoille Navet tai SPAR (Statens personadressregister) –järjestelmän kautta.

4.1.1 Navet

Navet² on veroviraston järjestelmä, jolla jaetaan väestökirjanpitojärjestelmään tehtyjä muutoksia eri viranomaisille. Kaikki viranomaiset ovat oikeutettuja maksua vastaan saamaan päivityksiä Navet järjestelmästä. Navet järjestelmän toiminnasta säädetään sekä laissa (2001/182) että asetuksessa (2001/589), jotka käsittelevät henkilötietojen luovutusta veroviraston väestötietojärjestelmästä.

Navet on järjestelmä, johon on koottu väestön perustiedot, kuten henkilöllisyys, asuinpaikka sekä perhesuhteet ja siten se toimii Ruotsissa perusrekisterinä. Järjestelmästä saa tilattua päivitykset tarvittaessa joka päivä niitä tarvitseville tahoille. Tiedot jaetaan koodattuina datatiedostoina, mutta Navet ei itsessään tarjoa ohjelmistoja tai järjestelmiä tiedostojen muokkaamiseen. Järjestelmä tarjoaa muun muassa seuraavia palveluja: henkilötietojen muuttaminen tai erilaiset satunnaisotannat järjestelmästä.

Navet-järjestelmässä on yksilöidyt hinnat eri palveluille. Alla on esimerkki erään tarjotun palvelun hinnasta ja tämä esimerkki myös vastaa keskimääräisen palvelun hintaa Navet-järjestelmässä. Asiakkaalta laskutetaan jokaisesta tilauksesta kiinteä hinta, joka on 800 kruunua (n. 96€) per tilaus. Tilaukset tehdään tuotteiden määrän mukaan seuraavasti: alle 100 000 tuotetta = 0,2 kruunua (0,02€) per tuote, 100 001 – 2 miljoonaa tuotetta = 0,05 kruunua per tuote ja yli kaksi miljoonaa tuotetta 0,01 kruunua per tuote. Paperisena versiona tuotteet maksavat 0,50 kruunua kappale. Edellä kuvattua esimerkkiä on kuitenkin haastavaa verrata VRK:n väestötietojärjestelmään, sillä tarjottavat palvelut ja tuotteet eivät ole samansisältöisiä ja eivätkä ne siten ole yhteismitallisia.

4.1.2 SPAR

Navet-järjestelmässä tiedot ovat tarkoitettu jaettavaksi viranomaisille, mutta SPAR³ sen sijaan on julkinen järjestelmä, joka vaatii asiakkuutta. Järjestelmä kattaa kaikki väestökirjanpitoon tallennetut henkilöt, jotka on rekisteröity Ruotsissa. Järjestelmästä vastaavat verovirasto ja henkilötietovastaava. SPAR-järjestelmässä henkilöille, jotka eivät ole väestörekisterissä Ruotsissa voidaan antaa nk. rinnakkaisnumero (samordningsnummer). Tarkoitus on, että viranomaisilla ja muilla tahoilla on mahdollisuus tunnistaa myös tällaiset henkilöt. Verotoimisto antaa rinnakkaisnumeron, kun henkilö merkitään verorekisteriin. Järjestelmää päivitetään joka päivä väestökirjanpitojärjestelmän uusien tietojen perusteella. SPAR-järjestelmän asiakkaita ovat esimerkiksi pankit, vakuutusyhtiöt ja postiyritykset.

Järjestelmästä on säädetty eri laeissa, kuten laissa henkilökohtaisesta osoiterekisteristä (statliga personadressregistret, förordningen (1998:1234)) ja henkilötietolaissa (personuppgiftslagen (1998:204)). Lisäksi on annettu järjestelmää koskevia ohjeita ja muita säännöksiä tietojen julkistamisesta (instruktion för Skatteverket samt Skatteverkets föreskrifter om utlämnande av uppgifter ur SPAR (SKVFS 2011:06 samt SKVFS 2012:06)).

Järjestelmän käyttötarkoitus on kirjattu valtiollisen osoiterekisterilain 3 §:ään ((1998:527) om det statliga personadressregistret). Siinä todetaan, että henkilötietoja saa käsitellä 1) jos henkilökohtaisia tietoja päivitetään, lisätään tai vahvistetaan tai 2) jos nimeä tai osoitetta tarvitaan suoramainontaotantaan, asianajotoimeen, yhteisöjen käyttöön tai muuhun vastaaviin toimintoihin. Tietojen käsittelyllä tarkoitetaan tässä

2

<http://www.skatteverket.se/privat/folkbokforing/omfolkbokforing/navet.106.76a43be412206334b89800036903.html>

³ <http://www.statenspersonadressregister.se/Startsida.html>

tapauksessa tietojen sähköistä jakamista. SPAR –palveluja tarjotaan omakustannushintaan, mikä tarkoittaa, että hinnat on asetettu kattamaan SPAR – palveluiden liiketoiminta.

4.1.3 Ruotsin osoitteenmuutosrekisteri (Svensk Adressändring AB)

Kolmas huomioitava järjestelmä on Ruotsin Svensk Adressändring AB (SvAAB), vapaasti suomennettuna Ruotsin osoitteenmuutosrekisteri⁴. Svensk Adressändring AB perustettiin vuonna 1994 ja se kerää osoitteenmuutokset niin yksityishenkilöiltä kuin yrityksiltä ja tarkastaa niiden oikeellisuuden. Tällä tavoin osoitteenmuutokset tulevat päivittäin Ruotsin Postin (Posten AB), Bring Citymailin, noin 20 muun postitoimijan, veroviraston ja Ruotsin Tilastokeskuksen (Statistiska Centralbyrån) tietoon. Yhtiön omistavat yhdessä Posten AB (85%) ja Bring Citymail (15%). Yhtiön hallintoon kuuluu omistajien lisäksi edustajia muista postiyrityksistä.

Postiyritykset, joilla on viranomaisen myöntämä lupa postitoiminnan harjoittamiseen, voivat solmia Svensk Adressändring AB:n kanssa sopimuksen tietojen toimittamisesta. Osoitteenmuutostiedot toimitetaan kaikille postiyrityksille yhtäläisin ehdoin. SvAAB:n hinnoittelu on järjestetty siten, että perittävät maksut kattavat yrityksen kustannukset, eikä yrityksellä ole tavoitteena tuottaa voittoa omistajilleen. Osoitteenmuutoksen ilmoittaminen yhtiölle on maksutonta. Edelleenlähettämis- ja jakelunkeskeytyspalvelua koskevasta toimeksiannosta yhtiö kuitenkin veloittaa kuluttajilta ja yrityksiltä maksun hinnastonsa mukaisesti. Koska SvAAB ei ole postiyritys, ei Ruotsin valvovalla viranomaisella (Post- och telestyrelsen) ole valtuuksia valvoa yrityksen toimintaa tai hinnoittelua.

Tarkempaa tietoa siitä, kuinka SvAAB:n tietojen luovutus teknisesti toteutetaan (kuten rajapinta, jossa tiedot ovat) ei ole työryhmän käytettävissä, koska kyseinen tieto on SvAAB:n ja postiyritysten liikesalaisuus. Tietojen toimitus tapahtuu postiyrityksille kaksi kertaa päivässä, Ruotsin verovirasto (Skatteverket) saa päivitykset osoitteenmuutosrekisteristä kerran päivässä ja Ruotsin tilastokeskus (Statistiska Centralbyrån) kaksi kertaa kuukaudessa.

4.2 Muut maat

Tanskassa osoiterekisteristä säädetään postipalvelulaissa (lov om postbefordring, bekendtgørelse om postbefordring og postvirksomheder), jonka mukaan Post Danmark ja myös muut postitoimijat voivat koota omat osoiterekisterinsä ja käyttää kyseisiä rekistereitä. Post Danmark, joka on Tanskan suurin ja käytännössä ainoa postitoimija, saa osoitetiedot väestö-, yhteisö- ja kiinteistörekistereistä. Muut postitoimijat voivat hankkia tiedot joko samoista rekistereistä tai ostaa tiedot vastaavasti Post Danmarkilta. Postipalvelulain mukaan Post Danmarkin on myytävä muille mahdollisille postitoimijoille osoite- ja vastaanottajatietoja näiden toimijoiden toiminta-alueella. Myös Saksassa Deutsche Post on postilain (postgesetz) nojalla velvollinen tarjoamaan kilpailijoiden käyttöön osoitteenmuutoksia koskevan tietokantansa kohtuullista korvausta vastaan.

Alankomaissa osoite- ja rakennusrekisteriä (Basisregistraties Adressen en Gebouwen, BAG) ylläpitää Kadaster, joka on Alankomaiden maanmittausviranomainen. BAG sisältää ajantasaisen tiedon maan kaikista osoitteista. Osoitetietoon on liitetty myös koordinaattitieto sekä tieto rakennusten käyttötarkoituksesta, pinta-alasta ja rakennusajankohdasta. Alankomaat on vuosia työskennellyt avointen perustietokantojen luomiseksi ja BAG on tämän työn tulosta. BAG:ia koskeva laki tuli voimaan 1.7.2009.

⁴ <http://www.adressandring.se/privatperson>

Tietokannan tiedot ovat olleet alusta alkaen avoimia jälleenkäyttöä varten, lukuun ottamatta postinumerotietoja.

Lisäksi tässä selvityksessä voidaan mainita esimerkkinä kuntien sekä osoite- ja väestötietojärjestelmiä ylläpitävien toimijoiden tiiviistä yhteistyöstä muun muassa Iso-Britannian järjestelmä, jossa osoitetietokannan hallinnointi kuuluu Royal Mailin osoitetietokannasta vastaavalle yksikölle (Address Management Unit, AMU). Kunnallis- ja kaupunginvaltuustojen vastuulle jää Royal Mailin informointi osoitemuutoksista ja uusista rakennuksista. Norjassa maanmittausviranomaisena toimiva Statens Kartverk ylläpitää maanmittausrekisteriä, johon kaupunkien ja kuntien tulee ilmoittaa osoitetietonsa.

5. Julkisten tietoaaineistojen avoimuus ja sääntely

5.1 Julkisten tietoaaineistojen sääntely Euroopan Unionissa

Euroopan tasolla julkisista tiedoista säädetään PSI-direktiivissä 2003/98/EY julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä ("PSI-direktiivi", engl. Public Sector Information), joka annettiin 17 päivänä marraskuuta vuonna 2003. Direktiivin tavoitteena on helpottaa julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttöä unionin alueella yhdenmukaistamalla uudelleenkäytön perusedellytykset ja poistamalla suurimmat esteet, jotka haittaavat julkisten tietojen uudelleenkäyttöä sisämarkkinoilla. PSI-direktiiviä ei sellaisenaan sovelleta osoiterekisteriin, koska direktiivi koskee julkisen hallinnon ylläpitämää tietoa.

Toinen keskeinen julkisen tiedon avoimuutta edistävä direktiivi on Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuurin ("INSPIRE-direktiivi") perustamista koskeva direktiivi 2007/2/EY, joka määrittelee Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuurin. Direktiivillä yhtenäistetään julkisen hallinnon paikkatietoaaineistojen ja -palvelujen saatavuutta ja se velvoittaa viranomaiset kuvailemaan direktiivin piiriin kuuluvat paikkatietoaaineistot ja saattamaan ne tietoverkon kautta yhteiskäyttöön. Direktiivi tuli voimaan 15.5.2007. INSPIRE-direktiiviä ei sellaisenaan sovelleta osoiterekistereihin, koska direktiivi koskee julkisen hallinnon ylläpitämää tietoa eikä osoiterekisteri sisällä paikkatietoja.

INSPIRE-direktiivi tukeutuu kansallisiin paikkatiedon infrastruktuureihin, joista säädetään kansallisissa säädöksissä. Suomessa laki paikkatietoinfrastruktuurista tuli voimaan 17.6.2009 ja asetus paikkatietoinfrastruktuurista 12.10.2009. Laki ja asetus koskevat viranomaisten hallussa olevien paikkatietoaaineistojen saatavuutta eikä niitä sovelleta postilain mukaisiin postiyhteyksiin.

Suomessa on laadittu kaksi paikkatietostrategiaa. Ensimmäinen kansallinen paikkatietostrategia laadittiin vuosille 2005–2010, ja sen tavoitteena oli kansallisen paikkatietoinfrastruktuurin toteuttaminen. Toisen paikkatietostrategian vuosille 2010–2015 (Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 3/2010) tavoitteena vuodelle 2015 on, että paikkatietoinfrastruktuuri on parantanut palvelun ja päätöksenteon laatua ja tehostanut toimintaa julkisessa hallinnossa, elinkeinoelämässä ja tutkimuksessa sekä synnyttänyt tutkimuksen ja koulutuksen tukemana uutta liiketoimintaa ja uusia palveluja kansalaisille.

5.2 Julkiset tietoaaineistot Suomessa

Valtioneuvoston maaliskuussa 2011 antaman periaatepäätöksen mukaan julkisen sektorin digitaalisten tietoaaineistojen tulee olla avoimesti saatavilla ja uudelleenkäytettävissä yhtenäisin, selkein ja kaikille tasapuolisin ehdoin (3.3.2011). Tietoluovutusten tulee olla pääsääntöisesti maksuttomia. Julkisen sektorin

tietovarannoilla tarkoitetaan esimerkiksi yhteiskunnallisia tietoja, paikkatietoja, säätietoja, matkailutietoja, yritystietoja, patenttitietoja ja koulutukseen liittyviä tietoja. Julkisella datalla tarkoitetaan aineistoja, joita eivät koske yksityisyydensuoja-, turvallisuus- tai muut rajoitteet, jotka tekisivät datasta salassa pidettävää tai arkaluontoista.

Valtiovarainministeriön johdolla luodaan parhaillaan strategiaa siihen, kuinka edellä mainittujen valtioneuvoston periaatepäätöksessä hyväksytyjen periaatteiden toteutumista tuetaan julkisessa hallinnossa ("JulkiICT-strategia"). JulkiICT-strategian tavoitteena on, että julkisia tietoja avataan kaikissa julkisen hallinnon organisaatioissa uudelleen käytettäväksi systemaattisesti ja mahdollisimman nopeasti. Strategian tavoitteena on, että keskeisimmät julkisen hallinnon tietovarannot tulee olla avoimesti saatavilla verkosta vuoden 2014 loppuun mennessä, jollei yksityiselämän ja henkilötietojen suoja, salassapitoa tai muita tietojen käsittelyn rajoituksia koskevat säännökset aseta rajoituksia tietojen avaamiselle. Tietovarantojen tulee olla saatavissa ja hyödynnettävissä koneluettavassa muodossa. Yleisperiaatteena on, että tiedot pyydetään käyttäjältä ja tallennetaan vain kertaalleen yhteen paikkaan, josta ne ovat koko julkisen hallinnon käytettävissä tieto- ja yksityisyyden suoja huomioiden.

Postinumerojärjestelmän työ kytkeytyy liikenne- ja viestintäministeriön KIDE-ohjelmaan, joka käynnistettiin 1.1.2012. Ministeriöiden KIDE-ohjelmat ovat osa hallitusohjelmassa tarkoitettuja älystrategioita, joilla edistetään tieto- ja viestintätekniikkaa hyödyntävien ratkaisujen käyttöönottoa. KIDE koostuu sanoista Kasvu, Innovaatiot, Digitaaliset palvelut ja Evoluutio. Se on jatkuvasti käynnissä oleva, avoin yhteistyöhanke, jonka tavoitteena on nostaa Suomi maailman johtavaksi digitaalisten palvelujen tuottajaksi ja käyttäjäksi. KIDE-ohjelman ajatuksena on, että saavuttaakseen tämän Suomen täytyy olla maailmanluokan toimintaympäristö digitaalisille innovaatioille sekä kehitystoimintaa houkutteleva osaamiskeskittymä.

KIDE-ohjelma perustuu siihen, että tieto- ja viestintätekniologian avulla voidaan nostaa prosessien tuottavuutta, kehittää innovatiivista liiketoimintaa sekä lisätä tuotannon jalostusarvoa palvelusovellusten ja uusien toimintamallien avulla. Nykyistä kehitystä leimaa digitaalisen tiedon määrä ja laskentatehon kasvu, digitaalisen liiketoiminnan vauhti erityisesti mobiiliympäristöissä, yhteisöllisyyden merkitys sekä yleisesti palveluiden kasvava osuus taloudesta.

Liikenne- ja viestintäministeriön viestintäpolitiikan osaston KIDE-ohjelmassa on kuusi teemaa, joiden alla toteutetaan erilaisia hankkeita. Teemat ovat Avoin data, Pilvipalveluiden kehitys, Start up, Vihreä ICT, Työn uudet muodot sekä ICT-tutkimuksen vahvistaminen. Tämän työryhmän aihepiiri eli postinumerojärjestelmän ja osoiterekisterin avoimuuden edistäminen kytkeytyy erityisesti avoimen datan teemaan. Yhtenä KIDE-ohjelman tavoitteena on muun muassa edistää liikenteen ja viestinnän tiedon avaamista.

5.3 Osoite- ja sijaintitietojen luovutuksen rajoitukset ja mahdollisuudet

5.3.1 Henkilötietolain suhde osoiterekisteriin

Postinumerojärjestelmä pyysi tietosuojavaltuutetulta lausuntoa siitä, kuinka osoiterekisteriä tai rakennuksen osoitetta tulisi kohdella henkilötietolain näkökulmasta. Tietosuojavaltuutetun (Dnro 705/06/13) mukaan henkilötietolakia (523/1999) sovelletaan henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn. Myös muuhun henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietolakia silloin, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa. Henkilötietolaki on yleislaki, jota sovelletaan kun mikään erityislaki ei sovellu tilanteeseen ja lisäksi henkilötietolakia sovelletaan erityislakia täydentävästi.

Henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan henkilötietolain 3 §:ssä henkilötietojen keräämistä, tallettamista, järjestämistä, käyttöä, siirtämistä, luovuttamista, säilyttämistä, muuttamista, yhdistämistä, suojaamista, poistamista, tuhoamista sekä muita henkilötietoihin kohdistuvia toimenpiteitä.

Henkilörekisterillä puolestaan tarkoitetaan henkilötietolain 3 §:n mukaan käyttötarkoituksensa vuoksi yhteenkuuluvista merkinnöistä muodostuvaa henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, jota käsitellään osin tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla taikka joka on järjestetty kortistoksi, luetteloksi tai muulla näihin verrattavalla tavalla siten, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot voidaan löytää helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta.

Henkilötiedon käsite on lain 3 §:ssä määritelty siten, että sillä tarkoitetaan kaikenlaisia luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi.

Tietosuojavaltuutettu toi lausunnossa myös esiin Euroopan parlamentin ja neuvoston 24 päivänä lokakuuta 1995 antamalla direktiivillä 95/46/EY perustetun työryhmän, joka käsittelee yksilöiden suojelua henkilötietojen käsittelyssä. Ko. tietosuojatyöryhmä on antanut lausunnon (4/2007) henkilötiedon käsitteestä ja tuon lausunnon mukaan henkilötiedon käsite on määritelty tarkoituksellisesti laajasti. Tiedot voivat olla kaikenlaisia. Tällä tarkoitetaan, että kyse voi olla objektiivisista tai subjektiivisista tiedoista. Ollakseen henkilötietoja tietojen ei tarvitse olla tosia tai varmennettuja.

Tiedon voidaan katsoa koskevan tiettyä henkilöä, kun se kertoo hänestä. Tätä voidaan täsmentää esimerkiksi talon arvosta. Tietyn talon arvo on tieto, joka koskee tavaraa. On ilmeistä, ettei tietosuojasääntöjä sovelleta silloin, kun tietoa käytetään vain kuvaamaan tietyn alueen kiinteistöjen hintatasoa. Joissakin tilanteissa tällaista tietoa voidaan kuitenkin pitää henkilötietona. Talo on omistajansa omaisuutta ja sellaisena sitä käytetään esimerkiksi perusteena määriteltäessä omistajan verovelvollisuutta. Tässä yhteydessä talon arvoa on kiistatta pidettävä henkilötietona. Myös esimerkiksi auton huoltotietoja pidetään henkilötietoina kun ne ovat yhdistettävissä omistajaan tai vaikkapa automekaanikkoon.

Postinumerotyöryhmän näkökulmasta tietosuojavaltuutettu piti merkityksellisenä tarkastella sitä, onko osoite henkilötieto. Asian tarkastelun kannalta merkitystä on myös osoitteen määritelmällä. Standardin JHS 106 mukainen postiosoitteen määritelmään sisältyy nimi, huoneistotasoinen lähiosoite, postinumero ja postitoimipaikka. Maailman postiliiton standardissa S42 on samansisältöinen postiosoitteen määritelmä.

Asunto-osakkeen eli kerrostaloasuntojen osalta huoneistotasoinen lähiosoite kuvaa tarkasti sitä, missä henkilö asuu. On kuitenkin olemassa myös kadunnimen ja numeron sisältäviä osoitteita, jotka käytännössä ovat esimerkiksi virastotalo, liikehuoneisto tai sitten kerrostalo, jossa asuu useita luonnollisia henkilöitä. Kuitenkin omakotitalon eli kiinteistön osoite on niin ikään muotoa kadunnimi ja numero. Henkilötiedon käsitteen kannalta on olennaista tarkastella ainoastaan osoitteita, jotka kuvaavat luonnollista henkilöä ja hänen elinolosuhteitaan.

Pelkkää osoitetta, joka muodostuu kadunnimestä ja numerosta, tarkastelemalla ei ole mahdollista välttämättä suoraan havaita, onko kyseessä luonnollisen henkilön osoite vai ei. Ollakseen henkilötieto tiedon tulisi koskea tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa henkilöä. Yleisesti ottaen luonnollinen henkilö voidaan katsoa tunnistetuksi, jos hän "erottuu" muista samaan ryhmään kuuluvista henkilöistä. Vastaavasti luonnollinen henkilö on tunnistettavissa, jos hänet on mahdollista tunnistaa, vaikka itse tunnistamista

sinänsä ei olisi vielä tapahtunutkaan.

Henkilö voidaan tunnistaa suoraan nimen tai epäsuorasti puhelinnumeron, auton rekisterinumeron, henkilötunnuksen, passin numeron tai sellaisten merkityksellisten seikkojen yhdistelmän perusteella, joiden avulla hänet voidaan erottaa kaventamalla ryhmää, johon hän kuuluu (esim. ikä, ammatti, kotipaikka). Näin ollen riippuu pitkälti tilanteesta ja asiayhteydestä, riittääkö kyseinen tunniste erottamaan henkilön muista.

Epäsuorasti tunnistetuilla tai tunnistettavissa olevilla henkilöillä viitataan yleensä pienten tai suurten "ainutkertaisen yhdistelmien" ilmiöön. Jos käytettävissä olevat tunnisteet eivät lähtökohtaisesti mahdollista henkilön tunnistamista, henkilö saattaa silti olla tunnistettavissa, koska tieto yhdistettyinä muihin tietoihin, joiden ei välttämättä tarvitse olla rekisterinpitäjän hallussa, mahdollistaa henkilön erottamisen muista. Siitä huolimatta, että nimi on yleisin käytössä oleva tunnistamistapa, nimeä ei käytännössä välttämättä tarvita henkilön tunnistamiseksi. Tällä on merkitystä tapauksissa, joissa esimerkiksi edellä mainittuja muita tunnisteita käytetään henkilön erottamiseksi muista.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on todennut käytännössään seuraavasti: "sitä, että Internet-kotisivuilla viitataan henkilöihin ja yksilöidään heidät joko nimeltä tai muulla tavoin, kuten ilmoittamalla heidän puhelinnumeronsa tai antamalla tietoja heidän työsuhteestaan tai harrastuksistaan, on pidettävä henkilötietojen käsittelynä" (Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen asia C-101/2001, tuomio 6.11.2003 (Lindqvist)).

Lopuksi tietosuojavaltuutettu totesi, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan sitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröityvien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista. Nämä näkökohdat soveltuvat henkilötietojen käytön sääntelyyn laajemminkin.

5.3.2 Osoiterekisteritietojen luovutuksen rajoitukset postiyriyten järjestelmistä

Osoite- ja osoitteenmuutostietojen luovuttamista postiyriyten tietojärjestelmistä rajoittaa postilain 38 §:n 3 momentti, jonka mukaan tietoja voidaan luovuttaa vain postinlähettäjien hallussa olevien nimi- ja osoitetietojen tarkistamiseen ja korjaamiseen. Tämä säännös estää henkilön nimi- ja osoitetietojen luovuttamisen esimerkiksi kohderyhmäotantana suoramainontaa, mielipidemittauksia, markkinatutkimuksia tai muita vastaavia tarkoituksia varten taholle, jolla ei osoitetietoa ennestään ole. Tällaiset luovutukset ovat kuitenkin väestötietojärjestelmästä mahdollisia väestötietojärjestelmästä ja väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 32 §:n 2 momentin mukaan. Väestötietojärjestelmästä voidaan luovuttaa henkilön nimi- sekä osoite- ja muita yhteystietoja suoramainontaa ja muuta suoramarkkinointia, mielipide- ja markkinatutkimuksen tekemistä tai muuta näihin rinnastettavaa toimintaa varten.

Rajoitus, jonka mukaan tietoja voidaan luovuttaa vain postinlähettäjien hallussa olevien nimi- ja osoitetietojen tarkistamiseen ja korjaamiseen, estää myös esimerkiksi yrityksiä

koskevien muuttotietojen luovuttamisen sellaisille tahoille, joilla ei kyseisen yrityksen osoitetietoa ennestään ole. Säännös rajoittaa siis myös sellaisten tietojen luovutuksen, jotka eivät ole henkilötietoja eikä luovutuksiin liittyisi tietosuojariskejä. Tämän säännöksen sanamuodon voidaan tulkita myös estävän muiden kuin nimi- ja osoitetietojen luovuttamisen postiyrityksen osoiterekisteristä, mikä ei ole tarkoituksenmukaista. Osoiterekisterissä olevia muitakin tietoja pitäisi voida käyttää sopimuksen tehneiden postinlähettäjien rekistereiden tarkistamisessa ja korjaamisessa, esimerkkinä mainittakoon rekisterissä oleva tieto syntymävuodesta, sukupuolesta, äidinkielestä ja muista yhteystiedoista kuin osoitteesta (puhelinnumero ja sähköpostiosoite).

Postilain 38 §:n 6 momentti rajoittaa osoiterekisteriin tallennettujen historiatietojen säilyttämistä, kun osoiterekisteristä on poistettava aiempi tieto viimeistään kymmenen vuoden kuluttua siitä, kun tieto on muuttunut. Postinlähettäjien rekistereissä on kuitenkin tätä vanhempia tietoja, rekisterinkorjauspalveluissa tehdyn otannan perusteella keskimäärin 3,5 prosenttia. Myös lähetysten perille toimittamisessa on todettu tarve yli kymmenen vuotta vanhoille osoitehistoriatiedoille, esimerkiksi silloin kun on kyse kahdesta samannimisestä henkilöstä, joilla on muuttohistoriassaan osoitteita samalla paikkakunnalla.

5.3.3 Väestörekisterikeskuksen toiminta ja sen rajoitukset

Osoite- ja sijaintitietojen luovuttamista väestötietojärjestelmästä avoimen rajapinnan kautta rajoittaa väestötietojärjestelmästä ja väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain lisäksi henkilötietolaki (523/1999).

Käytännössä Väestörekisterikeskus on luovuttanut osoiterekisterin tietoja ja rakennusten koordinaattitietoja erillisinä tietoina ainoastaan Väestörekisterikeskuksen yhteistyökumppaneiden toteuttaman, yrityssectorille suunnatun, etäkäyttöisen tietopalvelun kautta. Rakennusten osoite- ja koordinaattitietoja luovutetaan myös muista VRK:n tietopalvelukanavista, mutta näissä luovutustavoissa tiedot luovutetaan kiinteänä osana rakennuksen muita tietoja. Tässä tapauksessa ei ole mahdollista tarkastella, mikä on osoite- tai koordinaattitiedon osuus näistä tietoluovutuksista.

Väestörekisterikeskuksen mukaan osoite- ja koordinaattitietojen luovuttaminen avoimen rajapinnan kautta olisi periaatteessa mahdollista, sillä osoitetietoon katunumerotasolla ja koordinaattitietoon ei sisälly tietosuojariskejä. Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista 661/2009 kuitenkin asettaa henkilötietolain ohella rajoituksia näidenkin tietojen luovutukselle.

Väestötietojärjestelmästä ja väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 28 §:ssä todetaan, että tietojen luovutuksen yleisenä edellytyksenä on, että tietojen luovutuksen tulee olla tarpeellinen siihen käyttötarkoitukseen, johon tiedot luovutetaan. Mikäli tiedot tarjotaan saataville avoimen rajapinnan kautta, tällainen tarpeellisuusharkinta ei olisi mahdollista.

Saman lain 50 §:ssä edellytetään, että tietojen luovutusta on haettava Väestörekisterikeskukselta kirjallisesti ja hakemuksessa on ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus. VRK:n on tehtävä väestötietojärjestelmän tietojen luovuttamista koskevasta hakemuksesta kirjallinen päätös (ns. tietolupa). Mikäli tiedot annetaan saataville avoimen rajapinnan kautta, Väestörekisterikeskukselle ei tule laissa vaadittua hakemusta tietojen luovuttamisesta eikä Väestörekisterikeskus antaisi tähän liittyvää kirjallista päätöstä, milloin tietojen käyttötarkoituksen määrittely ei olisi mahdollista.

Tähän liittyy läheisesti lain 51 §, jossa todetaan, että tietoja saa käyttää vain siihen käyttötarkoitukseen, johon ne on luovutettu ja että tietoja saa edelleenluovuttaa vain

rekisterihallinnon viranomaisen nimenomaisella luvalla. Avoimen rajapinnan kautta jaettavan tiedon edelleenluovutusta ei olisi enää mahdollista kontrolloida lain edellyttämällä tavalla.

5.3.4 Yhteenveto tietojen luovutuksen rajoituksista

Tietosuojavaltuutettu totesi lausunnossaan että: "Pelkkää osoitetta, joka muodostuu kadunnimestä ja numerosta, tarkastelemalla ei ole mahdollista välttämättä suoraan havaita, onko kyseessä luonnollisen henkilön osoite vai ei." Käytännössä pelkästä osoite- tai koordinaattitiedosta ei voida päätellä, onko rakennus esimerkiksi rivitalo tai omakotitalo. Tämä ilmenee siten, että esimerkiksi autoissa käytettävät navigaattorit sisältävät tälläkin hetkellä asuntojen koordinaattitiedot muodossa Esimerkkikatu 2. Rakennusten osoite- ja koordinaattitietoja tarvitsevat muun muassa jakelu- ja logistiikkayritykset ja navigointipalveluja tarjoavat yritykset, joiden ei tarvitse tietää esimerkiksi kerrostalossa olevien postinsaajien määrää.

Väestörekisterikeskuksen osoite- ja koordinaattitietojen vapauttaminen avoimeen rajapintaan mahdollistaisi tietojen paremman saatavuuden sekä niiden hyödyntämisen esimerkiksi erilaisissa navigointi- ja logistiikkapalveluissa. Tietoja voitaisiin jossain määrin hyödyntää valmiina osoiteluetteloina osana muita palveluja tai esimerkiksi verkossa toteutettavissa saatavuustietotarkistuksissa. Postinumerotyöryhmän mukaan rakennuksien koordinaattitiedot ovat jo nykyisin julkista tietoa esimerkiksi juuri kulkuneuvojen navigaattoreissa ja karttapalveluissa eli käytännössä kyseiset tiedot ovat tällä hetkellä kaupallisten toimijoiden tuottamia.

Näin ollen VRK:n rakennusten osoite- ja koordinaattitietojen vapauttaminen väestörekisterijärjestelmästä avoimeen rajapintaan tukisi nykyistä kehitystä tiedon avaamisen edistämiseksi ja parantaisi osoite- ja koordinaattitietojen saatavuutta. VRK:n tuottamaa tietoa voidaan pitää myös ajantasaisena ja luotettavana eivätkä rakennuksen osoite- ja koordinaattitiedot olisi näin vain kaupallisten toimijoiden tuottamaa. Työryhmä pitää perusteltuna tukea VRK:n tavoitetta asettaa rakennuksien osoite- ja koordinaattitiedot saataville avoimeen rajapintaan ja edistää siten avoimen datan käyttöä.

Postiyritysten osoiterekisteritietojen luovuttamista rajoittavat ainakin seuraavat seikat. Ensinnäkin postilain 38 §:n 3 momentti, jonka mukaan tietoja voidaan luovuttaa vain postinlähettäjien hallussa olevien nimi- ja osoitetietojen tarkistamiseen ja korjaamiseen. Toiseksi tietojen saatavuutta postiyrityksistä rajoittaa postilain 38 §:n 6 momentti, joka koskee osoiterekisteriin tallennettujen historiatietojen säilyttämistä, kun osoiterekisteristä on poistettava aiempi tieto viimeistään kymmenen vuoden kuluttua siitä, kun tieto on muuttunut. Näitä rajoituksia käsitellään tarkemmin tässä raportissa arvioitaessa osoiterekisterin saatavuuden kehittämistä.

5.4 Väestörekisterikeskuksen hinnoittelu

Väestörekisterikeskus tarjoaa erilaisia palveluita yksityishenkilöille, julkishallinnolle sekä yrityksille ja yhteisöille. Väestörekisterikeskuksen suoritteista perittävät maksut perustuvat valtion maksuperustelakiin (150/1992) ja sen nojalla annettuun valtiovarainministeriön asetukseen (817/2012). Asetuksessa säädetään Väestörekisterikeskuksen suoritteiden maksullisuudesta, maksuperusteista sekä julkisoikeudellisista suoritteista perittävistä maksuista. Yksityisen sektorin hinnoittelussa VRK:lla on päätäntävalta ja siinä on yleisesti noudatettu periaatetta, että hintojen pitää kattaa kustannukset ja tuottaa jonkinlainen kate. Hinnoittelu on hyvin moniportainen ja vaihtelee eri tuotteiden välillä riippuen siitä, minkälaisia tietoyhdistelmiä ja miten monipuolisia tietoja luovutetaan.

Yksityisen sektorin hinta henkilötietojen luovutusyksikölle haettaessa tietoja esimerkiksi jollakin aluerajauksella on 11 – 12 senttiä / yksikkö. Siihen tulee normaalisti paljousalennus, joka vaihtelee 5%:sta 60%:iin. Rakennustietojen luovutusyksikön hinta on 6 senttiä, jos luovutetaan vain tunnuksat, osoite ja koordinaatit. Jos mukana on enemmän tietoa rakennuksesta (ominaisuuksia ja/tai huoneistotunnisteita), on hinta 12 senttiä. Vastaavat alennusprosentit koskevat rakennustietojen luovuttamista, jolloin esimerkiksi luovutettaessa koko maan rakennuskanta on alennusprosentti 60%.

VRK:n hinnan päälle tulee yksityisellä sektorilla lisäksi aina myös yhteistyökumppanin palvelustaan pyytämä hinta, jonka asiakkaat kilpailuttavat kolmen kumppanin välillä, joten lopullinen asiakkaan maksama hinta ei ole tiedossa. Julkisen sektorin hinnoissa noudatetaan omakustannushinnoittelua (asetus 817/2012), jossa on mukana tietojen teknisen toimittajan ottama maksu.

5.5 Osoiterekisterien hinnoittelu

Postilain 38 §:n mukainen tietojenluovutusvelvollisuus koskee tällä hetkellä postin saajan nimi- ja osoitetietojen sekä jakelun muutostietojen luovuttamista toiselle postiyritykselle, jos tämä tarvitsee niitä postitoimintansa hoitamiseksi. Postiyrityksellä tarkoitetaan postilaissa yritystä, jolle on myönnetty toimilupa kirjelähetyksiä koskevaan postitoimintaan. Toimiluvanvaraista postitoimintaa harjoittaa tällä hetkellä ainoastaan Itella Posti Oy. Esan Kirjapaino Oy:lle ja Ilves Jakelu Oy:lle on myönnetty toimilupa alueelliseen toimintaan, mutta yhtiöt eivät ole toistaiseksi aloittaneet toimiluvan mahdollistamaa toimintaa. Tietojen luovuttaminen Itellan osoiterekisteristä muille, kuin postitoimiluvan haltijoille, jää postilain 38 §:n mukaisen hinnoitteluvuorotteen ja Viestintäviraston toimivallan ulkopuolelle. Luovutuksen hinta voidaan näin ollen sopia kaupallisista neuvotteluista.

Postilain 38 §:n 4 momentin mukaan osoiterekisterin tiedot on luovutettava postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa sekä kustannussuuntautuneella hinnalla ja avoimin ja syrjimättömin ehdoin. Käyttökelpoisella muodolla tarkoitetaan sitä, että tietoja ei saa luovuttaa sellaisessa muodossa, joka tekisi niiden käyttämisen postitoiminnassa mahdottomaksi. Luovutuksen vastaanottava postiyritys ei voi määrätä tietoja luovutettavaksi esimerkiksi vain sellaisen ohjelmiston välityksellä, jota se itse käyttää. Osoiterekisteristä puhuttaessa kustannussuuntautuneen hinnan sekä avoimien ja syrjimättömien ehtojen vaatimuksella tarkoitetaan samaa kuin postilaissa on määritelty.

Kustannussuuntautuneella hinnoittelulla tarkoitetaan postilain 26 §:n perusteluiden mukaan hintaa, joka on aiheutuneet kustannukset ja toiminnan tehokkuus huomioon ottaen kohtuullinen. Lisäksi kustannussuuntautuneessa hinnassa on otettava huomioon kohtuullinen pääomalle laskettava tuotto, johon vaikuttavat postiyrityksen investoinnit ja niihin liittyvät riskit. Viestintävirasto ei ole käytännössä arvioinut Itellan osoiterekisterin hinnoittelua ja kustannussuuntautuneen hinnan arviointi on yleisesti todettu haasteelliseksi.

Itellan Rekisteripalvelu postiyrityksille -palvelun hinnoittelu perustuu käyttöönoton kertakustannukseen sekä osoiterekisterin ylläpitokustannusten perusteella laskettuun postinsaajakohtaiseen kuukausihintaan, joka puolestaan perustuu palvelua käyttävien kaikkien postiyritysten yhteenlaskettuun postinsaajien lukumäärään. Kuukausihinta lasketaan kalenterikuukauden ensimmäisen toimituksen postinsaajien lukumäärän mukaan. Palvelun hinnoittelun periaatteet ja tuote-ehdot ovat julkisesti Itellan verkkosivuilla nähtävissä. Itella on toimittanut myös Viestintävirastolle tiedot palvelujen hinnastoista ja niiden perusteluista.

Postilain 38 §:n 3 momentin nojalla Itella tarjoaa sopimusasiakkailleen erilaisia osoiterekisterin korjauspalveluja, kuten tiedotuspalvelun, päivityspalvelun, ylläpitopalvelun ja rekisterin kuntotesti –palveluun. Itella tarjoaa palveluita niin suurille kuin pienille sopimusasiakkailleen, sekä jatkuvaan että kertaluontoiseen päivitykseen. Lisäksi Itella tarjoaa osoitteiden yksittäiskysely –palvelua, jonka hinnoittelu perustuu osoitehakujen ja löytyneiden osoitteiden lukumäärään.

6. Kuulemistilaisuudessa ja lausunnoissa esiintuodut kehittämisehdotukset

Yhtenä työryhmän tehtävänä oli selvittää, miten osoiterekisterin ja postinumerojärjestelmän avoimuutta voidaan parantaa siten, että järjestelmiä koskevia tietokantoja voitaisiin hyödyntää esimerkiksi uusia toimintoja tai palveluita kehitettäessä. Työryhmä pyysi eri tahojen kommentteja ja kehitysehdotuksia siitä, miten osoiterekisterin avoimuutta voitaisiin parantaa. Tässä osiossa on esitetty tiivistetysti eri toimijoiden kuulemistilaisuuksissa ja ministeriölle toimitetuissa lausunnoissa julkilausuttuja kehittämisehdotuksia.

Kuten myös postinumerojärjestelmää käsittelevissä lausunnoissa ja kuulemisissa kävi ilmi, lähestyvät lausunnonantajat käsiteltävää aihetta varsin eri näkökulmista ja lisäksi lausunnon kohteena olevien tietojen käyttötarkoitus toimijasta riippuen vaihtelee huomattavasti. Osoiterekisteriä hyödyntävät muun muassa logistiikkayritykset, sanoma- ja aikakauslehtitalot ja julkinen hallinto. Lausunnoissa on joissakin tapauksissa sivuttu niin osoiterekisteriä kuin väestötietojärjestelmää erittelemättä tarkemmin kumpaa rekisteriä kulloinkin tarkoitetaan. Tarve osoiterekisterien sisältämien tietojen joustavaan käyttöön erilaisiin tarkoituksiin ja tarve edulliselle perusrekisterille on ilmeinen.

Lausunnoissa ja kuulemisissa tuotiin esiin rekisteritietojen korkea hinta niin VRK:n kuin Itellan osalta. Lausuntojen mukaan hinta voisi olla alhaisempi, jos Itellan osoiterekisteri tai väestötietojärjestelmä jaettaisiin kahteen osaan eli rekisteriin, joka sisältäisi huoneistotiedot ja rekisteriin, jossa ei olisi huoneistotietoja. Rekisteri, joka ei sisältäisi huoneistotasoisia tietoja, mahdollistaisi esimerkiksi paikkatietopalveluiden kehittämisen. Lausunnoissa esitettiin, että nimenomaan huoneistotasoisista tietoa sisältä rekisteri olisi henkilötietorekisteri, jossa osoite olisi staattinen, mutta osoitteessa asuva henkilö voisi vaihtua. Nimenomaan henkilötietorekisterissä on tarve turvata yksilön oikeudet laissa säädetyllä tavalla.

Lausunnoissa ja kuulemisissa arvioitiin, että osoiterekisterin käytettävyyttä tulisi parantaa, sillä erään lausunnonantajan mukaan joissakin tapauksissa osoiterekisterin tietoja ja henkilöiden sekä yritysten osoitteita joudutaan tarpeettomasti syöttämään esimerkiksi CRM- tai laskutusjärjestelmiin manuaalisesti, koska osoiterekisterijärjestelmä ei ole ollut riittävällä tavalla hyödynnettävissä. Osoiterekisterin tulisi tarjota avoimet ja helposti käyttöön otettavat rajapinnat tiedon hyödyntämiseen.

Myös kuntien ja maanmittauslaitoksen yhteistyöstä osoiterekisterin ajantasaisuuden parantamiseksi esitettiin kehittämisehdotuksia. Osoiterekisteri on olennainen osa muun muassa hätäkeskustoimintaa ja osoitteen selvittäminen kuuluu olennaisena osana hätäpuhelun käsittelyyn. Uusien kuntaliitosten ja katujen luomisessa toivottiin kuntien ja maanmittauslaitoksen tiivistävän yhteistyötä, sillä uuden kadun lisääminen hätäkeskuksen käytössä olevaan tietojärjestelmään on monivaiheinen prosessi ja katujen nimien päivitykset saadaan käyttöön vasta useiden kuukausien viiveellä. Tämä aiheuttaa haittaa hätäkeskuslaitokselle ja vaarantaa kansalaisten turvallisuuden. Lausunnoissa ja kuulemisissa tuotiin myös esiin, että kansallisesti tulisi olla yksi ajan tasalla oleva keskitetty postitoimijoista riippumaton osoiterekisteri, josta saisi helposti käytettävät ja

ajantasaiset tiedot kustannussuuntautuneeseen hintaan. Tällöin voitaisiin saavuttaa samalla myös etuja kilpailun avaamiseksi ja markkinoille pääsyn helpottamiseksi.

7. Osoiterekisterien ja väestötietojärjestelmän kehittäminen

Tässä osiossa esitellään erilaisia vaihtoehtoja siitä, kuinka osoiterekisterien ja väestötietojärjestelmän saatavuutta ja ylläpitoa voitaisiin kehittää sekä tarkastellaan edellä mainittujen rekisterien hinnoitteluun liittyviä kysymyksiä. Kuulemisten ja lausuntojen perusteella osoiterekistereihin liittyvät ongelmat kytkeytyvät lähinnä rekisteritietojen korkeaan hintatasoon ja osin tämän vuoksi myös saatavuuteen. Järjestelmien ylläpidossa ei juurikaan nähty ongelmia.

7.1 Saatavuuden vaihtoehdot

Tässä osiossa pohditaan osoiterekisteritietojen ja väestötietojärjestelmän tietojen saatavuuden vaihtoehtoja järjestelmien kehittämiseksi. Vaihtoehtoisia malleja saatavuuden parantamiseksi on varmasti lukuisia, mutta on myös tiedostettava tämän aihealueen reunaehdot.

Ensiksikin on huomioitava eri toimijoiden erilaiset preferenssit tiedon tarpeelle ja tiedon käyttötarkoitukseen. Joillekin toimijoille esimerkiksi riittää vain rakennuksen osoitetieto, kun jokin toinen toimija tarvitsisi esimerkiksi huoneistotasoista tietoa taikka tietoa henkilön tai yrityksen oikeasta osoitteesta.

Toiseksi pohdittaessa ratkaisuja tiedon saatavuuden parantamiseksi, tulee ottaa huomioon käyttäjänäkökulma. Tällä tarkoitetaan sitä, missä muodossa ja mitä tietoa on ladattavissa avoimesta rajapinnasta avoimena datana, mikä on julkista tietoa ja mitä tietoa on esimerkiksi ladattavissa vain jonkinlaista maksua vastaan.

Kolmanneksi erityisesti kuluttajanäkökulmasta, mutta myös käyttäjänäkökulmasta tulee pohdittavaksi rekistereiden käytön helppous ja saavutettavuus sekä eritoten kuluttajiin liittyen tietosuojanäkökulmat. Käytännössä tällä tarkoitetaan esimerkiksi tilannetta, jossa yksittäinen kuluttaja muuttaa. Tuleeko hänen ilmoittaa muutostaan vain yhdelle tietylle taholle yhdellä ilmoituksella vai tuleeko muutosta ilmoittaa useille eri tahoille useilla eri ilmoituksilla? Mitkä tahot ovat kuluttajan antamiin tietoihin oikeutettuja ja kuinka kuluttajan tietojen tietosuoja on järjestetty?

Työryhmä on selvittänyt keinoja niin postiyritysten osoiterekisterien kuin VRK:n väestötietojärjestelmän saatavuuden parantamiseksi ilman lainsäädäntömuutoksia ja todennut, että työryhmän kehittämis ehdotukset vaativat postilain tai väestötietojärjestelmästä ja väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain avaamista. Työryhmä tosin esittää myöhemmin hinnoittelua käsittelevässä osiossaan Itellan hinnoittelun tarkastelua siten, että se ei vaatisi muutoksia vallitsevaan lainsäädäntöön, mutta saattaisi parantaa tiedon saatavuutta alentuneiden hintojen muodossa.

Ensin käsitellään VRK:n väestötietojärjestelmän saatavuuden parantamista ja sen jälkeen postiyritysten osoiterekisterien saatavuuden kehittämistä. On huomattava, että VRK toimii valtiovarainministeriön hallinnonalalla, milloin liikenne- ja viestintäministeriöllä ei ole toimivaltaa ryhtyä lainsäädäntötoimiin väestötietojärjestelmästä ja väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain osalta, vaan työryhmä keskittyy erityisesti postilakiin ja siihen liittyviin kehitysehdotuksiin.

7.1.1 Tiedon saatavuuden kehittäminen lainsäädäntömuutoksin, VRK.

Väestötietojärjestelmän tiedot voidaan jakaa henkilöiden ja rakennusten osoitteisiin. Jälkimmäistä voivat helpommin hyödyntää useat eri toimijat ja mahdolliset uusien palveluiden kehittäjät henkilön yksityisyyden vaarantumatta. Sen sijaan vaikkakin henkilöiden osoitetietoja käyttävät useat erilaiset yritykset, on niiden luovutus aina käyttötarkoitussidonnaista ja luvanvaraista.

Seuraavaksi esitellään Väestörekisterikeskuksen tietojen saatavuuden parantamiseksi kaksi vaihtoehtoista ratkaisua, joissa molemmissa käsitellään vain rakennusten tietoja ja joista jälkimmäinen vaihtoehto aiheuttaa enemmän mahdollisia henkilön yksityisyyden suojaan liittyviä uhkia. Molemmissa vaihtoehdoissa VRK:n tulisi jatkossakin tuottaa tietoa ja tieto tulisi asettaa ladattavaksi avoimeen rajapintaan käyttökelpoisessa muodossa.

Ensimmäisessä ratkaisuvaihtoehdossa VRK avaisi rakennusten osoite- ja koordinaattitiedot. Osoite- ja koordinaattitietojen vapauttaminen avoimeen rajapintaan mahdollistaisi tietojen paremman saatavuuden ja käytettävyyden esimerkiksi erilaisiin navigaatio- ja paikkatietopalveluihin ja uusien innovaatioiden kehittämiseksi. Rekisterin tiedot voitaisiin asettaa rajapinnalle esimerkiksi hyödyntämällä tietojen luovuttamiseen julkisessa hallinnossa yhdessä toteutettavaa portaalia tai muuta soveltuvaa palvelua.

Rakennusten tietojen eli niiden osoite- ja koordinaattitietojen avaaminen aiheuttaisi VRK:lle mahdollisen tulonmenetyksen, jonka ei ole VRK:n mukaan arvioitu nousevan kohtuuttoman suureksi. Tiedon tuottamisesta ja siirtämisestä avoimeen rajapintaan ja kyseisen rajapinnan mahdollisesta ylläpidosta koituisi kuitenkin Väestörekisterikeskukselle kustannuksia.

Kustannuksia olisi toisaalta mahdollista alentaa hyödyntämällä tietojen luovuttamiseen esimerkiksi julkisessa hallinnossa yhdessä toteutettavaa portaalia tai esimerkiksi jo toteutettua Maanmittauslaitoksen Paikkatietoikkuna-palvelua, joka täyttää lain paikkatietoinfrastruktuurista 421/2009 sekä INSPIRE-direktiivin vaatimukset. Paikkatietoikkunan kautta tietojen avoin luovutus olisi mahdollista toteuttaa myös hienojakoisemmin kuin vain ladattavana osoitemassana. Paikkatietoikkunalla olisi mahdollista esimerkiksi rajata alue kartalla, jolta osoitteet haluttaisiin, sen sijaan että olisi otettava käyttöön aina koko osoitekanta.

Toisessa ratkaisuvaihtoehdossa VRK avaisi sekä rakennusten osoite- ja koordinaattitiedot että rakennusten huoneistotasoiset tiedot. Kustannuksia tällaisessa ratkaisuvaihtoehdossa syntyisi samoin kuin edellä kuvatussa ratkaisuvaihtoehdossa. Näiden kustannusvaikutusten lisäksi tulee ottaa huomioon, että osoitteistojen huoneistotunnistamiseen asti ulottuva avoin saatavuus mahdollistaa niiden käytön myös ei-toivottuihin tai jopa lainvastaisiin tarkoituksiin, kuten alkoholi- tai tupakkamainontaan. Avoimen osoitteiston avulla voidaan huoneiston haltijalle osoittaa postia Suomesta tai ulkomailta, joka jaetaan normaalin postinjakelun mukana. Kirjeitse voidaan toimittaa mainoksia tai muita lähetyksiä, jotka eivät täytä esimerkiksi lainsäädännön vaatimuksia (alkoholi, tupakka, rahapelimainonta), mutta mahdollisesti tällaista materiaalia sisältävän suljetun kirjeen sisältöä ei voida selvittää eikä täten sen lähettämistä estää. Kuluttajien mahdollisuudet kieltää tämän kaltainen mainonta on ongelmallista.

Vertailun vuoksi mainittakoon, että tällä hetkellä väestötietojärjestelmään on tehty lähes miljoona kieltomerkintää. Kiellot otetaan huomioon tietolupamenettelyssä, missä yhteydessä arvioidaan myös käyttötarkoituksen lainmukaisuus. Luovutettavista osoitteistoista poistetaan kiellon tehneiden henkilöiden tiedot. Mikäli osoitteistot avattaisiin avoimeksi dataksi huoneistotunnistamiseen asti, voisi olettaa tulonmenetysten olevan Väestörekisterikeskukselle vähintään 500 000 euroa, jotka tulisi korvata

budjettirahoituksella. Tämän lisäksi tulisivat avoimen datan luonti- ja ylläpitokustannukset.

Hyötyjä huoneistotasaisen tiedon avaamisesta olisi varmasti monia. Kuten annetuista lausunnoista kävi ilmi, on useilla toimijoilla tarve saada tietoa väestötietojärjestelmästä tai muista osoiterekistereistä juuri huoneistotasaisena, jolloin he eivät tarvitse postinsaajatietoa. Tiedon avaaminen mahdollistaisi jakelutoimintaa harjoittavien yritysten paremmat toimintaedellytykset etenkin liiketoiminta aloitettaessa, koska tiedon avaaminen poistaisi ainakin tämän mahdollisen kilpailun esteen. Huoneistotiedon vapauttaminen mahdollistaisi myös täysin uusien palveluntarjoajien ja –kehittäjien alalle tulon.

7.1.2 Tiedon saatavuuden kehittäminen lainsäädäntömuutoksin, postiyrietykset

Tällä hetkellä Itella ja muut postitoimiluvanhaltijat ovat velvollisia luovuttamaan toisilleen osoiterekisteritietoja. Tietojen luovuttaminen Itellan osoiterekisteristä muille kuin postitoimiluvan haltijoille jää postilain 38 §:n 4 momentin mukaisen hinnoitteluvuorituksen ja Viestintäviraston toimivallan ulkopuolelle. Eräänä ratkaisuvaihtoehtona postilakia voitaisiin muuttaa siten, että se mahdollistaisi osoiterekisteritietojen luovutuksen muillekin osoitteellista jakelutoimintaa harjoittaville yrityksille kuin postiyrietyksille. Jos osoiterekisteritietoihin olisivat oikeutettuja osoitteellista jakelutoimintaa harjoittavat yritykset, olisi käyttäjäryhmä rajattu. Postilain perusteluihin tulisi postilakia avattaessa lisätä osoitteellista jakelutoimintaa harjoittavan yrityksen määritelmä, jotta tietoihin oikeutettu käyttäjäryhmä olisi määritelty. Mahdollisesti osoitteellista jakelutoimintaa harjoittavan yrityksen olisi velvollinen ilmoittamaan toimintansa aloittamisesta viranomaiselle, esimerkiksi viestintävirastolle.

Itellan osoiterekisterin tulee myös tulevaisuudessa olla helposti käytettävissä muodossa ja tarjolla määritellyllä rajapinnalla, jolloin posti- ja jakelupalveluja tarjoavat toimijat voivat hyödyntää kyseistä rekisteriä vaivattomasti ja toisaalta lähetysten vastaanottajille esimerkiksi osoitteenmuutosilmoituksen tai edelleenlähetyssovimuksen tekeminen olisi helppoa. VRK:lta olisi ostettavissa edelleen perusrekisteri, jonka tulisi olla hinnaltaan edullinen, läpinäkyvä ja sellainen, että se ei muodosta alalle tulon estettä.

Tietojen luovuttaminen tiettyä säänneltyä hintaa vastaan muillekin osoitteellista jakelutoimintaa harjoittaville yrityksille kuin toimiluvanvaraisille postiyrietyksille antaisi uusille toimijoille mahdollisuuden hankkia perusrekisteri joko Itellalta tai VRK:lta. Näin osoiterekisteritiedon luovutus ei myöskään olisi sidottu tiettyyn toimiluvanvaraiseen toimintaan. Itellan osoiterekisterin etuna väestötietojärjestelmään verrattuna on kuitenkin se, että Itella on tällä hetkellä ainoa toimija, jolta saa tilattua myös osoiterekisterin väliaikaiset päivitykset kuten tilapäiset osoitteenmuutokset.

Lisäksi Itellan osoiterekisteriä voitaisiin kehittää myös muutoin kuin tietojen luovutusvelvollisuuksia muuttamalla. Työryhmä on pohtinut mahdollisuuksia muun muassa osoiterekisterin tietosisällön määrittelyn muuttamisesta, jolloin tarkoitetaan osoiterekisterin tietosisällön laajentamista siten, että se kattaisi esimerkiksi sähköpostiosoitteet ja puhelinnumerot. Mahdollisen tietosisällön laajentamisesta koituvia kustannuksia on haastavaa arvioida, mutta koska Itella kerää jo nykyisin muuttoilmoitusten yhteydessä sähköpostiosoitteiden lisäksi muitakin tietoja, ei kustannusten voida katsoa nousevan kohtuuttomiksi.

Sen lisäksi, että osoiterekisterin tietojen hinnoittelun perusteita muutettaisiin esimerkiksi siten, että osa tiedoista myytäisiin säänneltyyn hintaan irrotuskustannuksin, voitaisiin Itellan osoiterekisterin käyttömahdollisuuksia parantaa siten, että tiettyjä palveluja ja tuotteita voitaisiin luovuttaa kaupallisin ehdoin. Itella voisi esimerkiksi kaupallisin ehdoin luovuttaa muitakin osoiterekisterissä olevia tietoja kuin nimi- ja osoitetietoja, esimerkiksi

yritysten nykyisiä tai muuttuneita yhteystietoja muillekin kuin postinlähettäjäille, joilla tiedot on hallussaan sekä kohderyhmäpoimintoja vastaavin ehdoin kuin väestötietojärjestelmästä esimerkiksi markkinointi- ja markkinatutkimustarkoituksiin. Kyseiset käyttömahdollisuuksien laajennukset koskisivat kaikkia osoiterekistereitä ylläpitäviä postiyrityksiä. Käytännössä Itella kilpailisi VRK:n kanssa yllä mainittujen palveluiden osalta samoilla markkinoilla. Tällä tavoin Itella voisi kompensoida osoiterekisterin ylläpidosta aiheutuvia kustannuksia kaupallisilla tuotteilla. Kilpailun lisääntyminen ja sen myötä hintakilpailun lisääntyminen sinänsä voisi alentaa osoiterekisteritietojen ja väestötietojärjestelmän hintoja. Osoiterekisterin käyttömahdollisuuksien parantuminen toisi myös yrityksille mahdollisuuden valita, miltä toimijalta he kohderyhmäpoimintoja tilaisivat.

Itella on työryhmän työskentelyn aikana nostanut esiin postilain 38 §:n 6 momentissa mainitun ns. 10-vuotissäännön kumoamisen. Kyseisessä momentissa todetaan, että: "postiyrityksen on poistettava osoiterekisterissä oleva aiempi tieto viimeistään kymmenen vuoden kuluttua siitä, kun postiyritys on saanut tiedon siinä tapahtuneesta muutoksesta." Itella on työryhmän työskentelyn aikana tuonut esiin historiatietojen säilyttämisen tarpeellisuuden myös kymmenen vuoden jälkeenkin. Kyseisen säännön aiheuttamat ongelmat ilmenevät Itellan käytännön toiminnassa siten, että postin lähettäjiillä on käytössään hyvinkin vanhoja osoitetietoja, jotka sisältävät virheitä tai puutteellisuuksia. Kun historiatietoja on 10-vuotissäännön vuoksi poistettava, ei virheellisen tai puutteellisen tiedon sisältäviä osoitteita pystytä päivittämään ja perillesaamattomien lähetysten määrä kasvaa. Osoitehistorian poistaminen ja sen myötä perillesaamattomien postilähetyksien runsas määrä ei ole postin lähettäjän, postin vastaanottajan eikä postiyrityksen edun mukaista.

7.2 Ylläpidon vaihtoehdot

7.2.1 Rekisterien ylläpito säilyy nykyisellään

Tällä hetkellä Itella on ainoa postitoimiluvanhaltija, joka toimii markkinoilla siitä huolimatta, että Esan Kirjapaino Oy:lle ja Ilves Jakelu Oy:lle on myönnetty postitoimiluvat. Itella on ajan kuluessa sisäistä postitoimintaa kehittäessään koordinoitunut osoiterekisterin postinsaaajien muutostietoineen omaan käyttöönsä, ja postinlähettäjäet ovat voineet kaupallisilla ehdoin ostaa osoiterekisteristä hallussaan olevien osoitetietojen korjaus- tai tarkistuspalveluja. Uuden postilain voimaantultua Itellan osoiterekisteristä on mahdollista luovuttaa muille postiyrityksille myös koko perusrekisteri sekä päivitykset osoitteenmuutoksista tai muista jakelua koskevista toimeksiannoista.

Itellalla on monivuotinen käytännön kokemus osoiterekisterijärjestelmän ylläpidosta ja hallinnasta. Itellalla on koulutettu henkilöstö sekä osaaminen rekisterin pitämiseksi ennallaan ja Itella toimii sujuvasti yhteistyössä Väestörekisterikeskuksen kanssa osoitetietojen laadun takaamiseksi. Itellan osoiterekisteri ei ole itsenäinen toiminto, vaan se on kiinteässä yhteydessä palvelutuotantoon ja liiketoimintaan. Postin palvelutuotannon kannalta olennaista on, että osoitteet ovat ajan tasalla ja niiden laatu on kunnossa. Olennaista on myös tietää, mihin osoitteeseen postinsaaajan lähetykset kunakin päivänä jaetaan. Osoiterekisterin ylläpitoon valittavan vaihtoehdon pitäisi mahdollistaa nykyinen toimintamalli, jonka perusteella postinsaaaja voi valita osoitteen, johon hänen lähetyksensä jaetaan.

Itellan osoiterekisterijärjestelmän perusta on säilynyt vuosia jokseenkin muuttumattomana. Rekisteri on kiinteästi integroitu Itellan järjestelmiin, joten sitä on vaikea irrottaa omaksi järjestelmäkseen tai yhdeksi suuremmaksi kokonaisuudeksi ja siten siirrettäväksi uuden toimijan haltuun.

Itellan osoiterekisterin lisäksi muillakin toimijoilla, kuten muita jakelupalveluita tarjoavilla yrityksillä, on jonkinlainen osoiterekisteri omaan käyttöönsä. Nämä muiden toimijoiden osoiterekisterit ja niiden ylläpito voitaisiin säilyttää ennallaan, kuten Itellankin osoiterekisteri.

Väestötietojärjestelmän ylläpidon säilyttämistä nykyisen kaltaisena puoltaisi osittain samat syyt kuin Itellan osoiterekisterin kohdalla. VRK on viranomaistoimija, jonka eräs nimenomainen tehtävä on ylläpitää väestötietojärjestelmää. Järjestelmä on nykyisellään toimiva ja sitä pyritään kehittämään edelleen vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin. On perusteltua säilyttää väestötietojärjestelmä ja sen ylläpito nykyisenkaltaisena, jos Itellan osoiterekisterin ylläpito säilyy muuttumattomana, koska toimijat tekevät tiivistä yhteistyötä ja kuten todettua, yhteistyö esimerkiksi tiedon keruun osalta on toiminut ja toimii hyvin. Tätä ratkaisuvaihtoehtoa puoltaa myös lausunnoissa ja kuulemisissa annetut kommentit, joissa ei juurikaan kritisoitu nykyisiä ylläpitojärjestelmiä.

7.2.2 Perustetaan erillinen osoitteenmuutosrekisteri

Toinen mahdollinen vaihtoehto nimenomaan osoiterekisterien ylläpidon järjestämiseksi olisi erillisen osoitteenmuutosrekisterin perustaminen. Tämä vaihtoehto vaatisi muutoksia postilakiin. Tulevaisuudessa siirrytään kohti tilannetta, jossa postitoimijoita ja jakelupalveluita tarjoavia yrityksiä on useita. Tällaista mallia voidaan kutsua vaikkapa monitoimijamalliksi. Esimerkiksi pakettipalveluita tarjoavia yrityksiä on Suomessa tälläkin hetkellä jo monia.

Tämä ylläpidon vaihtoehto perustuisi joiltakin osin Ruotsin malliin Svensk Adressändringen AB:stä. Osoitteenmuutosrekisterin ylläpitäjänä voisi toimia Itella, kokonaan uusi yhtiö tai esimerkiksi Itellan tytäryhtiö, jonka hallintoon otettaisiin muiden postiyritysten edustajia muun muassa läpinäkyvyyden ja vaikutusmahdollisuuksien parantamiseksi. Osoitteenmuutosrekisteri voitaisiin toteuttaa joko siten, että tietoja saisivat vain toimiluvanvaraiset postitoimijat tai vaihtoehtoisesti myös muut osoitteellista jakelutoimintaa harjoittavat yritykset, jolloin tietoihin oikeutettu käyttäjäryhmä olisi laajempi, mutta kuitenkin rajoitettu.

Yhtiön tehtäviin kuuluisivat muun muassa osoitteenmuutostietojen kerääminen, niiden muokkaaminen siten, että ne ovat helposti ladattavissa olevassa muodossa ja väliaikaisten osoitteenmuutoksien ajantasainen päivittäminen kyseiseen rekisteriin. Rekisterin hallinnointiin osallistuvat yritykset voisivat toimintaa aloitettaessa laatia oman yksityiskohtaisemman työjärjestyksen, jossa määriteltäisiin tarkemmin esimerkiksi rekisterin tehtävät ja ratkaisumallit ongelmatilanteisiin. Osoitteenmuutosrekisterin ylläpitäjien tehtäviin kuuluisi myös rekisterin kehittäminen siten, että se vastaisi kulloisenkin toimintaympäristön vaatimuksia. Jos tietoihin olisivat oikeutettuja myös muut kuin toimiluvanvaraiset postiyritykset, voisi osoitteenmuutosrekisteri toimia myös postiyritysten ja muiden osoitteellista jakelutoimintaa harjoittavien toimijoiden välisenä yhteistyöfoorumina, jolloin mahdollisiin ongelmiin ja kehittämistarpeisiin voitaisiin vastata nopeasti. Tällöin postiyrityksillä ja muilla osoitteellista jakelutoimintaa harjoittavilla yrityksillä tulisi olla velvollisuus päivittää osoiterekisteriään ajantasaisella tiedolla. Mallin eräs ongelma lienee se, että kaikkien uuden yhtiön kanssa toimivien yritysten tulisi ylläpitää osoiterekisteriä, joka ei ole tarkoituksenmukaista.

Osoitteenmuutosrekisterin perustaminen vaatisi todennäköisesti sen toimintaa käynnistettäessä panostuksia kyseisen rekisterin hallinnointiin osallistuvilta yrityksiltä. Rekisterin toiminnan jatkuessa ylläpidon kustannukset voitaisiin kattaa maksuilla, jotka perittäisiin toimijoilta, jotka kyseisen rekisterin tietoja haluaisivat. Tiedot voitaisiin luovuttaa niitä haluaville esimerkiksi kustannussuuntautuneeseen hintaan tai irrotuskustannuksin tai irrotuskustannuksin lisätynä kohtuullisella katteella. Lisäksi

postinsaajilta, jotka ilmoittavat osoitteenmuutostietojaan tai tilaavat esimerkiksi edelleenlähettämispalveluita, voitaisiin mahdollisesti periä maksu. Nämä tietojen luovutuksesta saatavat maksut käytettäisiin osoitteenmuutosrekisterin ylläpidon ja hallinnoinnin järjestämiseen.

Osoitteenmuutosrekisterin perustamisen vaikutuksia VRK:n toimintaan on haasteellista arvioida, mutta postiyrityksillä tai esimerkiksi muilla jakelutoimijoilla säilyisi edelleen mahdollisuus hankkia perusrekisteri myös VRK:lta. Uusi osoitteenmuutosrekisteri mahdollistaisi näille perusrekisterin hankkineille osapuolille helpon vaihtoehdon muutostietojen hankkimiseen yhdestä yksilöidystä kohteesta.

Osoitteenmuutosrekisterin perustaminen parantaisi kuluttajien asemaa siten, että kuluttajat voisivat ilmoittaa väliaikaisesta osoitteenmuutoksestaan vain yhdelle toimijalle. Näin ollen kuluttajan ei tarvitsisi toimittaa eri toimijoille useita ilmoituksia vaan ilmoitus tehtäisiin osoitteenmuutosrekisteriin, josta tieto välittyisi eteenpäin sitä tarvitseville toimijoille. Käytännössä kuluttajat voivat nykyisen postilain mukaan ilmoittaa osoitteenmuutoksestaan vain yhdelle postiyritykselle, joilla on velvollisuus luovuttaa muutostietoja toisilleen. Kuluttajan kannalta tämän järjestelyn heikko kohta on, että postiyritysten ei ole pakko ostaa näitä tietoja toisiltaan. Tällöin kuluttaja voi joutua ilmoittamaan muutokset kaikille postiyrityksille erikseen, mutta kuluttaja ei voi tätä tietää.

7.2.3 Koko Itellan osoiterekisterijärjestelmä yhtiötetään

Toimintaympäristön muuttuessa tulisi kaikille toimijoille taata yhtäläiset mahdollisuudet toimia markkinoilla samoin ehdoin ja hinnoin. Tällöin eräs mahdollisuus, jolla voitaisiin luoda tehokkaita toimintaedellytyksiä, voisi olla koko Itellan osoiterekisterin irrottaminen Itellasta ja kyseisen osoiterekisterin siirtäminen joko uuteen tätä tarkoitusta varten perustettavaan yhtiöön tai mahdollisesti viranomaistoimijan hallintaan.

Tässä mallissa niin postiyritykset, muut jakelutoimijat kuin mahdolliset uudet toimijat voisivat ostaa koko perusrekisterin ja rekisterin päivitykset samasta yhtiöstä. Myös alalla jo toimivat jakelutoimintaa harjoittavat yritykset voisivat hankkia koko osoiterekisterin tai vain rekisterin päivitykset itselleen vaivattomasti. Tämä malli vaatisi myös lainmuutoksen, jolla kaikki edellä luetellut tahot oikeutettaisiin ostamaan kyseisen rekisterin tiedot, erityisesti perusrekisterin luovutuksen, koska perusrekisterin luovutuksella tarkoitetaan nimi ja osoiteyhdistelmää eli henkilötietojen massaluovutusta.

Nykyisin valtioneuvoston myöntämiin postitoimilupiin on kirjattu toimilupaehto, jonka mukaan postiyrityksen on järjestettävä osoitteenmuutospalvelu. Mikäli perustettaisiin uusi yhtiö hallinnoimaan osoiterekisteriä, josta niin postitoimijat kuin muut jakelutoimintaa harjoittavat toimijat saisivat ajantasaiset osoiterekisteritiedot ja osoitteenmuutostiedot, saattaisi tämä ratkaisuvaihtoehto alentaa yritysten kustannuksia rinnakkaisten osoiterekisterien perustamisesta. Lukuisien päällekkäisten tai rinnakkaisten osoiterekistereiden perustaminen ei ole tehokasta eikä mielekästä millekään toimijalla.

Tietysti uuden osoiterekisterijärjestelmän perustamiseen tulisi allokoida kustannuksia. Yhtiön perustamis- ja ylläpitokustannukset tulee kuitenkin erottaa itse osoiterekisteritietojen tuottamisesta syntyvistä kustannuksista. Osoiterekisteritieto itsessään on informaatiohyödyke, jolloin "alkuperäiskappaleen" eli tässä tapauksessa itse osoiterekisterin luominen on kallista, mutta valmista tietoa voidaan monistaa lähes rajattomasti pienin kustannuksin. Se toimija, joka onnistuu ensimmäisenä luomaan osoiterekisterin, pääsee ns. muilta toimijoilta karkuun ja pystyy tämän jälkeen hinnoittelemaan osoiterekisterinsä siten, että todellista hintakilpailua rekistereiden välillä ei ole. On huomattava, että osoiterekisteritietojen luovutus on säännelty, koska henkilötietoja ei voi luovuttaa rajoituksetta. Käytännössä Itella on jo luonut

osoiterekisterijärjestelmän ja siten sillä on neuvotteluvoimaa, joka voi sellaisenaan luoda alalle tulon kynnyksiä. Tällä hetkellä todellista hintakilpailua on VRK:n ja Itellan päivityspalvelujen välillä.

Osoiterekisterin siirtäminen Viestintävirastoon tai muun viranomaisen hallintaan tarkoittaisi käytännössä Viestintäviraston tai muun viranomaisen, jolle osoiterekisterin hallinnointi osoitetaan, tehtävien lisääntymistä ja tämän myötä kustannusten kasvua. Viestintävirasto ei ole ainakaan toistaiseksi selvittänyt tällaisen järjestelyn mahdollisuutta. Mahdollisesti osoiterekisterin siirtäminen Viestintävirastoon tai muuhun viranomaiseen vähentäisi osoiterekisteritietoja käyttävien toimijoiden kannustimia kehittää rekisteriä edelleen, joka saattaisi näkyä käytännössä esimerkiksi rekisterin käytettävyyden heikentymisenä. Lisäksi tällä hetkellä kunkin postiyrityksen on ylläpidettävä osoiterekisteriä tuotantoprosessia varten, jolloin päällekkäisyydet saattaisivat lisääntyä. Myöskään kansainvälisessä vertailussa ei ole löytänyt järjestelmää, jossa osoiterekisterin hallinnointi olisi siirretty vastaavalla tavalla viranomaisten haltuun.

Yhden tietyn kokonaan uuden osoiterekisterijärjestelmän luominen voisi olla tulevaisuudessa relevantti ratkaisuvaihtoehto, mutta lausunnoissa ja kuulemisissa esitetyt ongelmat ja niitä koskeva näyttö huomioon ottaen Itellan osoiterekisterin yhtiöittäminen ei tässä vaiheessa ole tehokkain keino edistää osoiterekisterien ylläpitoa.

7.3 Osoiterekisterien ja väestötietojärjestelmän hinnoittelu

Tässä osiossa käsitellään pääosin Itellan osoiterekisterin hinnoittelua, koska VRK:n tuotteiden ja palveluiden hintojen sääntely ei kuulu liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalaan.

Itellan osoiterekisterin hinnoittelua käsiteltäessä tulee selkeyttää eräät käsitteet. Kustannussuuntautunutta hinnoittelua on käsitelty tässä raportissa jo aiemmin Itellan osoiterekisterin hinnoittelua käsittelevässä kappaleessa. Lyhyesti kustannussuuntautuneella hinnalla tarkoitetaan hintaa, joka on aiheutuneet kustannukset ja toiminnan tehokkuus huomioon ottaen kohtuullinen. Kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös kohtuullinen pääomalle laskettava tuotto, johon vaikuttavat yrityksen tekemät investoinnit ja niihin liittyvät riskit.

Historiallisilla kustannuksilla tarkoitetaan tässä yhteydessä toteutuneita kustannuksia, jotka ovat syntyneet esimerkiksi tässä tapauksessa osoiterekisterijärjestelmän perustamisesta ja ylläpidosta. Toisaalta on otettava huomioon, että ylläpitokustannukset eivät ole kertaluonteisia, vaan ne kertyvät jatkuvasti rekisterin tietojen oikeellisuuden ja laadun varmistamisen myötä. Osoiterekisterin ylläpidosta koituu kustannuksia esimerkiksi muuttuvien osoitetietojen keräilystä ja päivittämisestä rekisteriin silloin, kun kuluttajat ja yritykset muuttavat. Postinjakelun muutoksia koskevat toimeksiannot, esimerkiksi jakelun keskeytystä ja postin edelleen lähettämistä koskevat palvelutilaukset ylläpidetään osoiterekisterissä. Osoiterekisteriin päivitetään myös muita yhteystietoihin vaikuttavia muutoksia, kuten kuntaliitokset, nimenmuutokset ja kuolemat. Lisäksi osoiterekisterin toimimisen kannalta välttämättömien laitteiden ja tietojärjestelmien hankkimisesta aiheutuu pääomakustannuksia.

Näiden termien lisäksi arvioitaessa postilain muuttamista hinnoittelun osalta tulee määritellä tarkemmin termi irrotuskustannukset tai luovutuksesta aiheutuneet kustannukset. Irrotuskustannuksien lisäksi voitaisiin myös mahdollisesti periä kohtuullinen kate tai kohtuullinen tuotto. Katteella tarkoitetaan yksinkertaisimmillaan erikseen määriteltävää lisähintaa, joka ei riipu kustannuksista.

7.3.1 Osoiterekisterien hinnoittelun nykytila

Aiemmin todettiin, että muutamat lausunnonantajat olivat tyytymättömiä Itellan hinnoitteluun. Vaikka lausunnoissa ja kuulemisissa tuotiin esiin Itellan ja VRK:n korkeat hinnat, ei esimerkiksi Viestintävirastolle ole tehty toimenpidepyyntöä Itellan osoiterekisterin hinnoittelusta. Koska markkinoilla ei toistaiseksi toimi muita toimiluvanvaraisia postiyrityksiä kuin Itella, eräs mahdollinen toimenpidevaihtoehto olisi, että Viestintävirasto valmistautuu tarvittaessa ottamaan tutkittavakseen Itellan osoiterekisterin hintojen kustannussuuntautuneisuuden, kun uusia toimijoita tulee markkinoille.

7.3.2 Osoiterekisterien hinnoittelun muutokset

Nykyisin postilaissa osoiterekisteritietojen luovutusta postiyrityksille säännellään kustannussuuntautuneella hinnalla, joka on yleisesti haastava sääntelyinstrumentti. Työryhmässä on tuotu esiin, että osoiterekisterin tietoja luovutettaessa olisi yksinkertaisempaa käyttää termiä irrotuskustannukset, jonka lisäksi tietojen luovutukselle asetettaisiin joko kohtuullinen tuotto tai vaihtoehtoisesti kohtuullinen kate. Postiyritysten hinnoittelua voitaisiin muuttaa siten, että postiyritykset voisivat luovuttaa osoiterekisterin tietoja säänneltyyn hintaan, joka käsittäisi esimerkiksi irrotuskustannukset lisättynä kohtuullisella tuotolla tai kohtuullisella katteella. Kate ei olisi tässä yhteydessä suhteessa sitoutuneeseen pääomaan, vaan luovutuksesta aiheutuneisiin irrotuskustannuksiin.

Kaikkea tietojen luovutusta ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista muuttaa hintasääntelyn alaiseksi, koska esimerkiksi VRK toimii osittain samoilla kaupallisilla markkinoilla. Ehdotus vaatisi postilain muuttamista ja lainsäädäntömuutoksen taloudelliset vaikutukset postiyrityksille tulisi vielä lainvalmistelun yhteydessä tarkemmin selvittää.

7.4 Johtopäätökset

Työryhmän tehtävänä oli osoiterekisterien osalta selvittää, miten niiden avoimuutta voidaan parantaa siten, että osoiterekisterien tietokantoja voitaisiin hyödyntää esimerkiksi uusia palveluja ja toimintoja kehitettäessä. Lisäksi työryhmän tuli tehdä ehdotuksia osoiterekisterin avoimuuden parantamiseksi ja niihin liittyvistä lainsäädäntö- ja muista tarvittavista toiminnoista. Edellä raportissa mainittujen perusteiden vuoksi työryhmä esittää, että olisi tarkoituksenmukaista tässä vaiheessa esittää seuraavia kehitystoimenpiteitä osoiterekisterien ja väestötietojärjestelmän saatavuuden parantamiseksi.

Työryhmä katsoo, että osoiterekisterien ja väestötietojärjestelmän saatavuuden parantamiseksi esitettäisiin seuraavia toimenpiteitä. Ensiksi, työryhmää tukee VRK:n aikomusta avata rakennusten osoite- ja koordinaattitiedot avoimeksi dataksi. Tämä mahdollistaisi uusien palvelujen ja toimintojen kehittämisen sekä edistäisi julkisen hallinnon tietovarantojen avoimuutta. Tästä tietojen siirtämisestä avoimelle rajapinnalle avoimeksi dataksi koituisi VRK:lle tulonmenetys, jonka ei ole VRK:n mukaan arvioitu nousevan kohtuuttoman suureksi. Tiedon tuottamisesta ja siirtämisestä avoimeen rajapintaan ja kyseisen rajapinnan mahdollisesta ylläpidosta koituisi kuitenkin Väestörekisterikeskukselle joitakin kustannuksia.

Toiseksi työryhmä ehdottaa tiedon saatavuuden parantamiseksi postilakia muutettavaksi siten, että Itella voisi luovuttaa yhteisöjen osoitetietoja rajattomasti niitä haluaville tahoille. Työryhmä pitää tätä ehdotusta ongelmattomana myös tietosuojanäkökulmasta.

Kolmanneksi työryhmä ehdottaa postilakia muutettavaksi siten, että huoneistotasoista osoitetietoa voitaisiin luovuttaa postiyritysten lisäksi muille osoitteellista jakelutoimintaa harjoittaville yrityksille jakelutoimintaa varten. Tällä hetkellä postilain mukaan kyseisiin tietoihin ovat oikeutettuja vain postiyritykset. Kuten VRK:n rakennusten osoite- ja koordinaattitietojen avaaminen, myös tämä esitys mahdollistaisi esimerkiksi uusien palveluiden kehittämisen. Postilain perusteluihin tulisi postilakia avattaessa lisätä osoitteellista jakelutoimintaa harjoittavan yrityksen määritelmä, jotta tietoihin oikeutettu käyttäjäryhmä olisi selkeästi määritelty. Palveluiden lisääntyminen saattaisi lisätä kilpailua esimerkiksi pakettipalveluiden tarjoajien kesken, mikä saattaisi luoda kuluttajille useampia ja mahdollisesti edullisempia vaihtoehtoja juuri pakettitoimijan valitsemiseen.

Neljänneksi työryhmä katsoo, että postilakia mahdollisesti muutettaessa tulisi arvioida myös postiyritysten osoiterekisteritietojen kaupallisen luovutuksen laajentamista alkuperäisen käyttötarkoituksen ohella markkinointi-, mainonta- ja tutkimustarkoituksiin. Nämä laajennukset luovutusoikeuteen parantaisivat Itellan osoiterekisterin ja muiden tulevien postiyritysten osoiterekisterien käyttömahdollisuuksia. Alustavan arvion mukaan nämä muutokset eivät aiheuttaisi suuria kustannuksia postiyrityksille uusien palveluiden käynnistämiseksi. Arvioinnissa olisi huomioitava, että muutos vaatisi joko suostumusten hallinnan järjestämistä tai kielto tietojen välittämistä väestötietojärjestelmästä, mikä ei tällä hetkellä ole mahdollista kielto tietojen rekisterikohtaisuuden vuoksi. Olisi myös huomioitava, että osoiterekisteriin toimitetaan huomattava määrä tietoa väestötietojärjestelmästä ja pääsääntöisesti näiden tietojen edelleen luovuttaminen on kiellettyä. Mahdollista muutosta arvioitaessa, tulisi arvioida myös tarvetta väestötietojärjestelmästä ja väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain muuttamiselle.

Viidenneksi työryhmä katsoo, että osoiterekisteritietojen saatavuuden parantamiseksi ns. 10-vuotissääntö poistettaisiin postilaista. Tämä sääntö on aiheuttanut käytännön ongelmia, sillä postin lähettäjillä on käytössään hyvinkin vanhoja osoitetietoja, jotka sisältävät virheitä tai puutteellisuuksia. Kun historiatietoja on 10-vuotissäännön vuoksi poistettava, ei virheellisen tai puutteellisen tiedon sisältäviä osoitteita pystytä päivittämään ja perillesaamattomien lähetysten määrä kasvaa. Osoitehistorian poistaminen ja sen myötä perillesaamattomien postilähetysten runsas määrä ei ole postin lähettäjän, postin vastaanottajan eikä postiyrityksen edun mukaista.

Työryhmä katsoo, että osoiterekisterien tai väestötietojärjestelmän ylläpitoon ei edellä tässä osiossa esitettyjen perusteiden vuoksi ole tarkoituksenmukaista tehdä muutoksia. Osoitteenmuutosrekisterin perustaminen tai täysin uuden yhtiön perustaminen osoiterekisterien ylläpitämiseksi ei ainakaan tällä hetkellä ole oikea keino parantaa osoiterekisterien tai niiden tietojen saatavuutta. Itella ja VRK toimivat yhteistyössä tietojen keräämisen osalta ja kehittävät prosessejaan vastaamaan toimintaympäristön muutoksia. Lisäksi osoiterekisterin siirto viranomaiselle olisi hallinnollisesti raskas prosessi, jonka voidaan arvioida aiheuttavan merkittäviä kustannuksia viranomaiselle eikä toimivien ylläpitojärjestelmien siirtäminen viranomaistoimijalle ole mielekästä postiyrityksille eikä viranomaistoimijalle. Muut esimerkiksi osoiterekisterien ja väestötietojärjestelmän saatavuuteen tehtävät muutokset kehittävät jo itsessään niiden toimintaa, jolloin suuret muutokset ylläpitoon eivät ole tällä hetkellä mielekkäitä.

Työryhmä katsoo, että osoiterekisterien hinnoittelua tulisi tarkastaa siten, että postiyritysten velvoite luovuttaa tietoja kustannussuuntautuneeseen hintaan poistuisi ja se korvattaisiin korvauksella, joka kattaisi tiedon luovutuksesta aiheutuneet kustannukset ja kohtuullisen tuoton. Muutos selkeyttäisi osoiterekisterien hinnoittelua ja tekisi siten rekisterien hinnoittelun valvonnasta yksinkertaisempaa.

8. Työryhmän ehdotukset järjestelmien kehittämiseksi

8.1 Tiedon saatavuus

TAVOITE: Edistää osoitetietojen kehitystä ja saatavuutta, siten että tietoja voidaan hyödyntää helposti uusien palvelujen ja toimintojen kehittäessä.

TOIMENPITEET:

1) Väestötietojärjestelmän tietojen avaaminen:

Esitetään, että Väestörekisterikeskus avaisi rakennusten osoite- ja koordinaattitiedot avoimeksi dataksi.

Ehdotus edellyttää väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) muuttamista.

2) Yhteisöjä koskevien tietojen luovuttaminen osoiterekisteristä

Esitetään postilakia muutettavaksi siten, että osoiterekisterissä olevia yhteisöjä koskevia tietoja voitaisiin luovuttaa edelleen rajattomasti.

Tarkoituksena on, että postiyrietykset voisivat luovuttaa vapaasti kaupallisiin ehdoin yhteisöjä koskevia tietoja osoiterekisteristä. Yhteisöjä koskevat tiedot eivät ole henkilötietoja, joten niitä tulisi voida vapaasti luovuttaa esimerkiksi markkinointitarkoituksiin.

3) Huoneistokohtaisen osoiterekisteritiedon luovuttaminen osoitteellista jakelua harjoittaville yrityksille

Esitetään postilakia muutettavaksi siten, että huoneistotasosta osoitetietoa voitaisiin luovuttaa postiyrietyksien lisäksi muille osoitteellista jakelutoimintaa harjoittaville yrityksille jakelutoimintaa varten.

Tarkoituksena on, että myös muita kuin yhteisöjen osoitetietoja voitaisiin luovuttaa edelleen kaupallisiin ehdoin osoitteellista jakelutoimintaa harjoittaville yrityksille. Tämä tarkoittaisi, että osoitteellista jakelutoimintaa harjoittaville yrityksille voitaisiin luovuttaa myös luonnollisten henkilöiden huoneistotasoinen osoitetieto siten, että luonnollisten henkilöiden henkilöllisyyttä koskevaa tietoa (esimerkiksi nimitietoja) ei luovutettaisi. Ehdotus koskee tällöin kaikkia osoitetietoja, sekä yhteisöjen että luonnollisten henkilöiden huoneistokohtaisia osoitetietoja.

Ehdotus edellyttää postilain muuttamista. Osoitteellisella jakelutoimijalla tarkoitetaan toimijoita, jotka harjoittavat myös muuta kuin postilain mukaista postitoimintaa eli esimerkiksi pakettitoimintaa. Ehdotuksen mukaan huoneistokohtaiset osoitetiedot olisi mahdollista saada jakelutoiminnan harjoittamista varten. Mahdollisen lakimuutoksen yhteydessä olisi tarkemmin arvioitava osoitteellisen jakelutoiminnan yksityiskohtaisempi sisältö.

4) Arvioidaan postin osoiterekisteritietojen kaupallisen luovutuksen laajentamista markkinointi-, mainonta- ja tutkimustarkoituksiin.

Postilakiin tehtävien muiden muutosten yhteydessä arvioidaan lain muuttamista siten, että osoiterekisteristä voitaisiin luovuttaa tietoja suoramainontaa ja muuta suoramarkkinointia, mielipide- ja markkinatutkimuksen tekemistä tai muuta näihin rinnastettavaa toimintaa varten.

Tarkoituksena olisi arvioida sitä, voitaisiinko osoiterekisteritietoja hyödyntää nykyistä laajemmin yhteiskunnassa myös muussakin kuin posti- ja jakelutoiminnassa, johon tarkoitukseen nykyiset osoiterekisterijärjestelmät on alun perin luotu. Arvioinnissa olisi keskeistä ottaa huomioon tietojen luovuttamista koskevat rajoitukset. Arvioinnissa tulisi esimerkiksi ottaa huomioon luonnollisten henkilöiden tietosuojan toteutuminen sekä muut, esimerkiksi EU:n tietosuojaa-asetuksen tietojen luovuttamista koskevat rajoitukset.

5) Osoiterekisterissä olevan aiemman tiedon poistaminen

Esitetään, että seuraava postilain 38 §:n 6 momentti poistettaisiin: Postiyrityksen on poistettava osoiterekisterissä oleva aiempi tieto viimeistään kymmenen vuoden kuluttua siitä, kun postiyritys on saanut tiedon siinä tapahtuneesta muutoksesta.

Tarkoituksena on ratkaista postiyrityksien käytännön ongelmat, jotka liittyvät osoiterekisterissä olevien aiempien tietojen poistamiseen.

8.2 Järjestelmien ylläpito

TAVOITE: Turvata osoiterekisteritietojen asianmukainen, turvallinen ja tehokas ylläpito myös tulevaisuudessa.

TOIMENPITEET: Itellan osoiterekisterin, muiden toimijoiden osoiterekistereitä ja VRK:n väestötietojärjestelmää kehitetään ja ylläpidetään nykyiseltä pohjalta.

Monitoimijaympäristössä yksi mahdollinen kehityssuunta on postiyritysten itsensä perustama yhteinen osoitteenmuutosrekisteri. Osoitteenmuutosrekisterin mahdollisen tarpeellisuuden arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon tekniset ja taloudelliset vaikutukset, joita rekisterin toteuttaminen ja ylläpitäminen vaatii.

8.3 Tiedon luovutuksen hinnoittelu

TAVOITE: Säännellä tiedon luovutuksen hinta sellaiseksi, että se on läpinäkyvä, kohtuullinen ja että se ei muodosta alalle tulon estettä.

TOIMENPITEET: Tietojen luovuttaminen postiyrityksille irrotuskustannuksin lisättynä kohtuullisella tuotolla.

Esitetään postilain 38 §:n 4 momenttia muutettavaksi siten, että postiyrityksen tulee luovuttaa osoiterekisteritietoja käyttökelpoisessa muodossa ja avoimin ja syrjimättömin ehdoin. Tietojen luovutuksesta voitaisiin periä korvaus, joka kattaa tiedon luovutuksesta aiheutuneet kustannukset ja kohtuullisen tuoton.

Ehdotus edellyttää postilain muuttamista. Ehdotuksella yksinkertaistetaan postiyrityksien tiedon luovuttamista koskevia hinnoitteluvaihtoehtoja. Ehdotettu hinta tiedon luovutukselle käsittäisi irrotuskustannukset lisättynä kohtuullisella tuotolla.

8.4 Ehdotukset postilain muuttamiseksi

Osoiterekisteri
38 §

NYKYINEN	EHDOTUS
<p>3 mom.</p> <p>Osoiterekisterissä olevia tietoja käytetään lähetyksen perille toimittamiseen sekä osoitepalveluista sopimuksen tehneiden postinlähettäjiä hallussa olevien nimi- ja osoitetietojen tarkistamiseen ja korjaamiseen. Osoiterekisterissä olevia nimi- ja osoitetietoja voidaan luovuttaa edelleen osoiterekisterin käyttötarkoituksen toteuttamiseksi. Osoiterekisterissä olevaa henkilötunnusta ei kuitenkaan saa luovuttaa edelleen.</p>	<p>3 mom.</p> <p>Osoiterekisterissä olevia tietoja käytetään lähetyksen perille toimittamiseen sekä osoitepalveluista sopimuksen tehneiden postinlähettäjiä hallussa olevien nimi- ja osoitetietojen tarkistamiseen ja korjaamiseen. Osoiterekisterissä olevia nimi- ja osoitetietoja voidaan luovuttaa edelleen osoiterekisterin käyttötarkoituksen toteuttamiseksi. <i>Osoiterekisterissä olevien yhteisöjen tietoja voidaan luovuttaa edelleen. Huoneistokohtaisia osoitetietoja, jotka eivät sisällä luonnollisten henkilöiden henkilötietoja, voidaan lisäksi luovuttaa edelleen osoitteellista jakelutoimintaa harjoittaville yrityksille jakelutoiminnan harjoittamista varten.</i> Osoiterekisterissä olevaa henkilötunnusta ei kuitenkaan saa luovuttaa edelleen.</p>
<p>4 mom.</p> <p>Osoiterekisteriä ylläpitävän postiyrityksen ja sen kanssa osoiterekisterin ylläpidosta sopimuksen tehneen yrityksen on pyynnöstä luovutettava postin saajalta tai viranomaiselta saadut postin saajan nimi- ja osoitetiedot sekä tiedot jakelun muutoksia koskevista toimeksiannoista toiselle postiyritykselle, jos tämä tarvitsee niitä postitoimintansa hoitamiseksi. Postiyrityksen on pyynnöstä luovutettava myös ajantasaisesti mainituissa tiedoissa tapahtuvat muutokset. Tiedot on luovutettava postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa sekä kustannussuuntautuneella hinnalla ja avoimin ja syrjimättömin ehdoin.</p>	<p>4 mom.</p> <p>Osoiterekisteriä ylläpitävän postiyrityksen ja sen kanssa osoiterekisterin ylläpidosta sopimuksen tehneen yrityksen on pyynnöstä luovutettava postin saajalta tai viranomaiselta saadut postin saajan nimi- ja osoitetiedot sekä tiedot jakelun muutoksia koskevista toimeksiannoista toiselle postiyritykselle, jos tämä tarvitsee niitä postitoimintansa hoitamiseksi. Postiyrityksen on pyynnöstä luovutettava myös ajantasaisesti mainituissa tiedoissa tapahtuvat muutokset. <i>Tiedot on luovutettava postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa, avoimin ja syrjimättömin ehdoin sekä hintaan, joka muodostuu tietojen irrottamiskustannuksista ja kohtuullisesta tuotosta.</i></p>
<p>6 mom.</p> <p>Postiyrityksen on poistettava osoiterekisterissä oleva aiempi tieto viimeistään kymmenen vuoden kuluttua siitä, kun postiyritys on saanut tiedon siinä tapahtuneesta muutoksesta.</p>	<p>6 mom.</p> <p>Kumotaan.</p>

Lähdeluettelo

Kuntaliitto ja kunnat ovat toteuttaneet yhteishankkeilla kuntien tietopalvelurajapintoja yhteiskunnan käyttöön, Kunnat.net:
<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2013/Sivut/2013-04-26-krisp.aspx> (viitattu 28.5.2013)

Liikenne- ja viestintäministeriö, Postinumerojärjestelmän avoimuus, työryhmän raportti (osa 1), julkaisu 3/2013.

Ruotsin verovirasto, Navet-järjestelmä:
<http://www.skatteverket.se/privat/folkbokforing/omfolkbokforing/navet.106.76a43be412206334b89800036903.html> (viitattu 28.5.2013)

Ruotsin verovirasto, SPAR-järjestelmä:
<http://www.statenspersonadressregister.se/Startsida.html> (viitattu 28.5.2013)

Svensk Adressändring AB:
<http://www.adressandring.se/privatperson> (viitattu 28.5.2013)